

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

REFORMA DO ESTADO: ELEMENTOS E CARACTERÍSTICAS
PARA A IMPLANTAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA EM
SANTA CATARINA

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia

Por: Odnei Dutra

Orientador: Prof. Dr. Idaleto Malvezzi Aued

Área de Concentração: Economia do Setor Público

Palavras Chaves: 1 - Reforma do Estado

2 - Regulação


3 - Agência Reguladora

Florianópolis, novembro de 1999

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 90... ao aluno Odnei Dutra, na
Disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Idaleto Malvezzi Aued
Presidente



Prof. Hermes Tadeu Zapelini
Membro



Prof. Gerônimo Wanderley Machado
Membro

AGRADECIMENTOS

A Deus, por nos permitir raciocinar.

À minha família, por aceitar ausentar-me do seu convívio.

Ao Professor Idaleto Malvezzi Aued, por ter a paciência de suportar minhas deficiências e por me fazer ver e pensar de maneira mais clara.

Agradeço especialmente à minha esposa Cleide e ao meu filho Victor, pelas longas horas distante de suas alegres presenças.

Agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, permitiram que este trabalho se tornasse possível.

Agradeço também ao corpo de Professores e Funcionários da Universidade Federal de Santa Catarina que, de forma direta e indireta, possibilitaram o meu aprendizado.

A todos o meu muito obrigado.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iii
SUMÁRIO.....	iv
RESUMO	vi
LISTA DE QUADROS	viii
CAPÍTULO I.....	9
O PROBLEMA.....	9
1.1 - INTRODUÇÃO	9
1.2 - FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	12
1.3 - OBJETIVOS	14
1.3.1 - Objetivo Geral.....	14
1.3.2 - Objetivos Específicos.....	14
1.4 - METODOLOGIA.....	14
1.5 - MARCO TEÓRICO PRELIMINAR.....	16
CAPÍTULO II.....	22
PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA E GERENCIALISMO E A REFORMA DO ESTADO.....	22
2.1 - PATRIMONIALISMO.....	22

2.2 - BUROCRACIA	32
2.3 - A REFORMA GERENCIAL	43
CAPÍTULO III	50
A FORMA DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA DE REGULAÇÃO E CONTROLE - SC/ARCO	50
3.1 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS	50
3.2 - O CARÁTER DE ATENDIMENTO	62
CAPÍTULO IV	71
O BENEFÍCIO DA COMPETITIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	71
4.1 - A COMPETITIVIDADE	71
4.2 - A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	82
CAPÍTULO V	92
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	92
5.1 - CONCLUSÕES	92
5.2 - RECOMENDAÇÕES	95
BIBLIOGRAFIA	96

RESUMO

Este trabalho procura explicar, brevemente, os elementos e as características que estão presentes na implantação de uma agência reguladora. De forma geral, estes pontos fazem parte de uma questão mais abrangente, que é a proposta da Reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995, junto com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tal Reforma é o reflexo do que já vem ocorrendo em alguns países, como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, entre outros.

A aprovação da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, possibilitou aos Estados Nacionais os fundamentos necessários para a implantação de agência ou agências reguladoras. Em Santa Catarina, o Governo Estadual enviou projeto de Lei à Assembléia Legislativa, propondo a criação da Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO.

Desta forma, serão abordadas, neste trabalho, questões relevantes para a implantação da SC/ARCO, como maneiras de melhor controlar e fiscalizar a uniformização das atividades, as políticas públicas envolvidas tanto nas atividades da Agência, quanto na questão do atendimento ao cidadão, como também no acompanhamento do mercado. Serão vistos também os problemas e os benefícios da representação de interesses, os poderes de decisão que influenciam as associações na hora da análise ou implementação de uma determinada política, além de análises feitas sobre os problemas de desordem formal. Outras questões consideradas neste estudo dizem respeito à participação da coletividade no

processo de gestão pública; como a competitividade poderá favorecer a comunidade; a eficiência econômica que o agente regulador poderá gerar; a questão das tarifas e; por fim, um ponto importante destacado é o de como os cidadãos poderão enfrentar os problemas surgidos após o repasse dos serviços à iniciativa privada. Nesta questão surge a figura da ouvidoria como balcão de reclamações.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado 45

CAPÍTULO I

O PROBLEMA

1.1 - INTRODUÇÃO

Neste trabalho pretendesse analisar a forma como uma Agência de Controle e Regulação econômica deveria atuar sobre as empresas escolhidas para explorarem os serviços públicos delegados. Para isto, utiliza-se a proposta de criação da Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO, enviada pelo Governo do Estado à Assembléia Legislativa. A criação desta Agência foi possibilitada a partir da aprovação da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a regulação e delegação de serviços públicos. A efetivação desta Lei ocorreu a partir da proposta de Reforma do Estado implementada pelo primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, empossado em 1995, juntamente com a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e do Plano Diretor da Reforma do Estado, proposto por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro de Estado.

Para isso, procura-se, inicialmente no Capítulo II, fazer um breve comentário sobre a influência que a Administração patrimonialista teve na formação de uma cultura administrativa no Brasil. De como esta colaborou no surgimento de um Estado protecionista e defensor dos grandes donos de terras, dos políticos, dos banqueiros e dos comerciantes. Como surgiu, como sobreviveu e como foi substituída pela administração burocrática a partir dos anos 30. Sobre esta, pretende-se mostrar, em poucas palavras, como ela influenciou a economia brasileira. As várias razões que a levaram a criar empresas com o intuito de manter-se viva e dominante durante os seguidos anos à frente do controle econômico nacional. Identifica-se algumas empresas criadas a partir da década de 30 e suas relações com a administração burocrática. Pretende-se ressaltar como surgiu a administração pública gerencial e como rompeu, de certa forma, com a administração pública burocrática. Discute-se, nesta ótica, a questão da descentralização das decisões, que trata da transferência de atribuições e recursos aos âmbitos regionais e municipais. Da mesma forma, relaciona-se o fato de a gestão do aparelho do Estado estar voltada às idéias gerenciais, e verifica-se a atuação de um Governo mais direcionado a uma política social-liberal, com a participação da população, via sistema de representatividade, permitindo que a sociedade civil organizada atue mais na formulação e implantação de políticas públicas.

No Capítulo III, dentro da temática da forma de atuação da Agência, pretende-se, inicialmente, relatar as crises enfrentadas pelos países, em especial o Brasil, juntamente com a proposta de Reforma do Estado surgida no início dos anos 80 nos Estados Unidos e Inglaterra. Na seqüência, analisa-se o conceito de regulação, como surgiu, e comenta-se sobre alguns autores que estudam esta questão. São discutidas também, neste Capítulo, questões como fiscalização e controle dos serviços delegados, como estão relacionados com o processo de transformação que vem ocorrendo na economia brasileira; como é feita a uniformização das atividades e de que maneira o Estado as implementará; como devem se comportar os formuladores de políticas públicas para que não fiquem à mercê da iniciativa privada, nem da sociedade; e a forma de atuação da Agência, verificando-se maneiras que não comprometam o atendimento ao cidadão, nem ao ente regulado. Um outro ponto discutido é o da política de bem-estar, da qual se analisa a influência da classe trabalhadora e da classe empresarial sobre a sua formulação. São discutidas também as matrizes de formulação de políticas públicas. Estas relacionam o jogo de forças existente entre os diferentes grupos de interesses, o poder de decisão que o Governo detém e o jogo corporativo que travam governo e sociedade civil pelo controle da representatividade nas

Agências Reguladoras. Finaliza-se este Capítulo avaliando o caráter de atendimento ao cidadão.

O Capítulo IV tem como pontos de análise a competitividade e as formas de participação da sociedade. Quanto à competitividade, busca-se relacionar a interação entre Estado, sociedade e mercado, procurando demonstrar qual o papel da Agência no controle do ente regulado. Verificam-se também os métodos de avaliação que visam o acompanhamento dos serviços delegados e explorados pela iniciativa privada. Discutem-se pontos importantes como a intensidade da regulação e sua influência no comportamento da empresa; o contrato de gestão e suas relações com os serviços delegados; a eficiência econômica e algumas das suas características. Por fim, a atuação do usuário na fiscalização e controle dos serviços concedidos, e os pontos que originaram a necessidade de ser implantada uma ouvidoria.

Finalmente, no Capítulo V, apresentam-se as conclusões de como a Agência Catarinense de Regulação e Controle deveria atuar, e quais os elementos e características mais importantes para que a Agência consiga efetuar um controle e uma regulação eficientes, e também as recomendações de estudos a serem realizados sobre a questão da regulação e suas características.

1.2 - FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A crise enfrentada pelos estados desenvolvimentistas, em especial no Brasil durante as décadas de 70 e 80 em função da crise do petróleo em 1973 e da crise macroeconômica vivida pelos Estados Unidos em 1981, espalhou-se por todos os lados, envolvendo os setores produtivos, os setores de infra-estrutura, além daqueles que proporcionam serviços sociais básicos, como saúde, educação e segurança.

Estas, citadas por BRESSER PEREIRA (1996b:30), referem-se à: a) crise fiscal, caracterizada “pela perda do crédito público e por poupança pública negativa”; b) crise do modelo de intervenção, que foi agravada pela globalização, e caracterizada pelo fim da proteção à substituição de importações, de vital importância entre os anos 30 e 50, mas que a partir da década de 60 não surtiu mais efeito; c) crise burocrática, que a partir da Constituição de 1988, engessou ainda mais as três esferas de Governo, a Federal, a Estadual e a Municipal; d) e por fim, à crise política, que é dividida em três momentos: o primeiro diz respeito “à crise do regime militar”, o segundo refere-se à proposta de tentar voltar ao populismo dos anos 50, e o terceiro, que se refere a uma crise eminentemente moral, vivida principalmente durante o Governo de Fernando Collor de Mello (1990 até 1992).

A partir daí e da necessidade de ser realizada uma reforma do Estado que possibilite desvincular-se dos meios produtivos, é proposto, pelo autor, uma regulação e uma intervenção “na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura”, procurando com isso amenizar os desequilíbrios causados pela globalização, como também possibilitar “os agentes econômicos a competir em nível mundial” (BRESSER PEREIRA, 1996b:28).

Isto acabou dificultando, se não impossibilitando, que os Governos continuassem a prestar bons serviços à população, devido à séria crise fiscal que passaram e passam a enfrentar. Esta crise surgiu com o fim da política intervencionista do Estado sobre a economia, principalmente a partir da década de 60. Desta forma, o Governo Federal criou a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, permitindo a criação de agências que regulem e concedam a prestação de serviços públicos à iniciativa privada. A partir deste momento, os

Estados ficaram habilitados para criarem suas agências, propiciando a estas o repasse dos serviços públicos ao setor privado.

O Estado de Santa Catarina, na autoridade do Governador, fez chegar à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei nº 005/99, de 23 de fevereiro de 1999, no qual discrimina a necessidade de ser criada uma agência de regulação e controle, a Agência Catarinense de Controle e Regulação - SC/ARCO, visando implementar “parcerias voltadas à prestação de serviços de caráter público” (Projeto Lei nº 005/99 do Governo de Santa Catarina).

Os objetivos gerais desta entidade, relacionados na “Exposição de Motivos nº 002/GVG, de 22 de fevereiro de 1999”, contemplam:

- a) A necessidade que a “Administração Estadual” tem em adequar-se ao que está determinado pelo Governo Federal no controle e fiscalização dos serviços públicos a serem delegados;
- b) Procurar uniformizar a atividade estadual “voltada ao controle e fiscalização dos serviços; e
- c) Propiciar à população do Estado meios adequados para a defesa “dos seus direitos e deveres”.

Pelo exposto acima, a problemática salientada aqui é a de analisar os elementos e as características quando da implementação da Agência Catarinense de Regulação e controle, a SC/ARCO. Ela vai, de alguma maneira, possibilitar que os serviços, de agora em diante explorados pela iniciativa privada e que até então eram prestados pelo Governo, sejam melhor executados, ou será apenas mais uma proposta de cunho político no sentido de agradar à população.

1.3 - OBJETIVOS

1.3.1 - Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa será estudar os elementos e as características intrínsecas à implantação da Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO.

1.3.2 - Objetivos Específicos

- 1.3.2.1 Efetuar uma revisão bibliográfica a respeito da temática da Reforma do Estado, analisando como os estados patrimonialista, burocrático e gerencial participaram na fundamentação da Reforma.
- 1.3.2.2 Analisar e discutir a forma de como a SC/ARCO deve atuar, especialmente no que diz respeito às formulações de políticas públicas e quanto ao seu caráter de atendimento.
- 1.3.2.3 Avaliar como a competitividade, entre as empresas prestadoras de serviços públicos, gerada pela criação da Agência poderá beneficiar a população e de que maneira a sociedade civil organizada poderá participar.

1.4 - METODOLOGIA

Para que fosse possível realizar o estudo da forma de atuação da Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO, buscou-se inicialmente definir as questões envolvidas. Em princípio, a principal questão que faz parte deste assunto é a proposta de Reforma do Estado vinda do Governo Federal. Para este, uma das possíveis saídas para a

crise pela qual os Governos passam hoje, é a possibilidade de repassar os serviços públicos, antes explorados por eles, para a iniciativa privada.

Para alcançarmos o primeiro objetivo específico será feita uma revisão bibliográfica sobre a temática da Reforma do Estado, analisando principalmente o Estado Patrimonialista, o Estado Burocrático e o Estado Gerencial, vendo como estes influenciaram, de alguma forma, o processo de intervenção sobre a economia brasileira. Sobre este último, faremos um breve estudo da sua oposição com o Estado Liberal. Procuraremos identificar também a eficiência que este poderá gerar, verificando se o seu atendimento está mais voltado aos consumidores ou aos cidadãos.

No segundo objetivo específico serão analisados textos de autores que tratam da questão da atuação do ente regulador e sua relação com o ente regulado. Também analisaremos textos que discutem a questão do atendimento ao cidadão. Estes textos indicarão se o atendimento está voltado ao cidadão ou ao consumidor. Da mesma forma, utilizaremos textos que tratam da formulação de políticas públicas.

Por fim, no terceiro objetivo específico, baseado em textos de autores que estudam a questão da competição de entes regulados, procurar-se-á identificar a competitividade que uma Agência pode gerar em benefício da população, e de como pode ser a participação da sociedade civil organizada nas suas atribuições e determinações.

As fontes de informações necessárias para realizar este estudo serão artigos publicados em revistas especializadas, fontes governamentais, jornais, livros, teses, documentos do MARE, dissertações etc.

1.5 - MARCO TEÓRICO PRELIMINAR

A idéia de rever a maneira como o Estado atua sobre a economia já vem de algum tempo. CARDOSO (1987:162) nos faz ver que, numa sociedade que existisse planejamentos definindo políticas, os “atores (grupos, classes, indivíduos) numa dada sociedade, grupo ou instituição (poderiam) definir as regras do jogo e as metas a serem atingidas.” Para tanto, segundo ele, haveria uma administração mais racional, levando a uma “distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados.” Entretanto, tais objetivos estariam ligados ao “campo da decisão política”, isto é, o interesse de poucos sobre a necessidade de muitos.

Como o campo das decisões políticas está intimamente ligado ao da luta de classes, “o planejamento deveria circunscrever-se diretamente à área da administração” (CARDOSO, 1987:163). Talvez seja estranho falar de planejamento em uma sociedade capitalista, pois, pelo que sabemos, fazia parte somente das sociedades socialistas. Porém, se o planejamento for feito de forma racional e bem estruturada, poderia melhorar as decisões, propiciando um equilíbrio socialmente mais desejável.

Para que exista uma maior participação da sociedade sobre o planejamento, é necessário que “grupos organizados (tenham) asseguradas as informações para a definição de seus interesses, (conheçam) suas necessidades e (disponham) dos meios de organização para lutar por seus objetivos” (CARDOSO, 1987:164). Como as famílias, os proprietários dos meios de produção e o Estado começaram a apresentar “existência autônoma” e interligada, fez-se necessário o surgimento de instituições que permitissem a representação destas. A existência destas instituições, que fazem parte dos Estados Nacionais, permitiram que se organizassem entidades “de direitos e deveres civis, políticos e sociais, que estivessem institucionalmente organizados através de leis e tribunais que assegurassem a todos a liberdade, o acesso ao Poder, (além da) garantia do benefício das condições sociais necessárias para seu exercício, como a educação”.

Isto, de alguma forma, acabou acontecendo em função das transformações que ocorreram a partir da década de 70. Conforme ABRUCIO (1996:175), o esfacelamento do Estado, a partir dos anos 70, apresentava três contextos interligados: o econômico, o social e o administrativo. O primeiro estava vinculado à escola Keynesiana, a qual era

“caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional”. Nesse período, o *Welfare State* representava o modelo ideal na implementação de políticas públicas voltadas à área social (educação, saúde, previdência, habitação etc.). Quanto à questão administrativa, cabia ao Estado conservar “a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental”.

A crise do Estado, surgida no pós-guerra, apresentou quatro fatores sócio-econômicos distintos. O primeiro diz respeito à crise econômica em âmbito mundial, que, de acordo com ABRUCIO (1996:175), foi “iniciada em meados da década de 70 e agravada ao longo dos anos 80.” Isto foi devido ao fato de a economia mundial ter passado por período recessivo, não conseguindo recuperar os níveis de crescimento conquistados nas décadas anteriores à de 70. O Estado foi o que mais sofreu, passando a partir daí a apresentar uma forte crise fiscal.

O segundo item é a crise fiscal, minando de uma forma tão severa o modelo de financiamento do qual o Estado estava acostumado, que acabou provocando um enorme déficit fiscal. Isto fez com que o Estado ficasse incapacitado de continuar financiando o crescimento econômico. Mesmo assim, alguns Estados tentaram implementar Planos no sentido de tentar reverter este processo; Planos estes que acabaram piorando a situação já caótica.

O terceiro ponto a ser levantado é a questão da maneira como o Estado governava, ou seja, o Estado estava sofrendo uma crise de “ingovernabilidade”, não conseguindo resolver seus próprios problemas.

O quarto e último ponto é referente à globalização e todas as inovações tecnológicas que vieram acompanhando-na, afetando muito profundamente o Estado, principalmente quanto “aos fluxos financeiros e comerciais (resultando) na perda (por parte) dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas” (ABRUCIO, 1996:176).

Em função disto, reduziram-se os recursos disponíveis, provocando um aumento dos déficits, levando a uma política de corte nos custos. Pelo lado da “Administração Pública”, acabou produzindo dois efeitos: redução de pessoal, visto como um mal necessário; e segundo, fez com que a máquina governamental trabalhasse de forma mais eficiente. Esse

ponto acabou sugerindo “uma modificação profunda do modelo Weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado às normas” (ABRUCIO, 1996:176-177).

O fato de a globalização ter provocado mudanças profundas na maneira como as indústrias produzem, juntando a isto os efeitos causados pelos problemas de governabilidade, fez com que o Estado perdesse o poder de ação que ainda dispunha. Surgia, a partir de então, um Estado com menor capacidade de recursos e com menos poder.

A partir dessa temática, passou-se a exigir, segundo ABRUCIO (1996:177), um “aparato governamental mais ágil e mais flexível, tanto no que diz respeito à sua dinâmica interna quanto à sua capacidade de adaptação às mudanças externas”. Passou-se, na verdade, a exigir um Estado mínimo, onde a “atuação do Estado deveria ser reduzida e o controle burocrático dar lugar a mecanismos de mercado” (VELASCO JR. 1997:8).

O mercado, mesmo possuindo uma certa eficiência na alocação ideal dos recursos, precisa ser, de alguma maneira, controlado para que não se torne um mecanismo de distorção social, em função da criação de monopólios privados, que são tão prejudiciais à sociedade quanto os monopólios estatais. Para que haja uma real eficiência no modo de operar do mercado, e para que os monopólios não prejudiquem de alguma forma a sociedade em geral, o Estado, como foco de garantias individuais e de propriedades, precisa agir junto com o mercado, de maneira que ambos consigam implementar formas de coordenação e controle que beneficiem a população.

Para tanto, conforme BRESSER PEREIRA (1996a:18), “os sistemas econômicos bem sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de maneira equilibrada, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia”. O Estado também desempenha um papel importante na garantia da segurança material e na promoção do desenvolvimento econômico (PRZEWORSKI 1996a).

Mesmo o Estado possuindo esta capacidade de controle das garantias e das propriedades, a necessidade de privatizar, ou, como sugere BRESSER PEREIRA (1996a), de publicizar os serviços públicos é de fundamental importância, pelo fato de que os Governos são bem mais sensíveis às pressões políticas, ao passo que o setor privado acaba sendo menos influenciado.

Desta forma, para que as Reformas previstas possam surtir o efeito desejado, faz-se necessário a presença da sociedade civil organizada, dos Governos e da iniciativa privada como detentores do controle sobre os serviços prestados à população. A presença de cada um destes setores permitirá uma fiscalização mais eficiente no que diz respeito à qualidade dos serviços realizados, possibilitando que estes possam interferir sobre algum ponto que não está condizente com a proposta de serviço ofertada.

Mas, para que a sociedade e os Governos Federal, Estadual e Municipal consigam efetivar esta proposta da Reforma, é preciso que:

A sociedade (busque) seu espaço de influência através do desenvolvimento de formas variadas de organização social, da abertura de novos canais de participação, do incremento na interação com o âmbito governamental e da assimilação de instrumentos e técnicas de gestão social que tornem suas ações mais eficientes e eficazes (TENÓRIO & ROZENBERG, 1997:102).

A necessidade de se organizar em grupos, visando a busca pelo espaço no novo modelo proposto, passa pelos riscos nos quais esta organização está inserida. Riscos estes que se refletem em “uma população fragmentada, mal-atendida em suas necessidades básicas, e sem uma tradição histórica de participação social” (CONFORTO, 1997:218). Esta inexistência da participação da sociedade brasileira em acontecimentos relativos aos seus interesses vem de muito tempo atrás, pois sempre ficamos esperando pelas vontades da Coroa Portuguesa, quando colônia, e depois pelas vontades dos Governos, quando República. Ou seja, estamos sempre à espera dos serviços oferecidos pelos Governos e nunca vamos em busca daquilo que é de nosso interesse.

O desinteresse em buscarmos os serviços que realmente nos trazem bem-estar pode ser explicado pelas tradições políticas existentes no Brasil. Estas tradições podem ser caracterizadas pelo clientelismo, pelo favorecimento e pela corrupção, causas sistêmicas de todo este processo de marasmo social pelo qual a sociedade brasileira tem passado todos estes anos. Portanto, a falta de vontade em buscar os direitos ao bem-estar social provocou uma letargia geral, podendo mudar a partir de agora com a proposta de criação da SC/ARCO.

A partir do momento em que a população conseguir criar grupos que busquem definitivamente a sua inserção na determinação dos serviços públicos, de forma que sejam mais eficientes do que aqueles que já vinham sendo prestados, sua participação será

fundamental no “estabelecimento de mecanismos de regulação como instrumentos de controle dos mercados setoriais, de fiscalização do processo e da garantia da qualidade dos serviços prestados” (CONFORTO, 1997:219).

Entretanto, conforme a autora, estes mecanismos devem ser criados de forma que possam ter uma maior abrangência dos serviços possíveis de serem executados, e que possibilitem aos investidores e aos usuários a confiança necessária dos serviços públicos. A ineficiência porventura surgida neste processo de criação diz respeito mais à falta de eficácia por parte dos Governos, que procuram exercer todos os papéis pertinentes à prestação de serviços públicos, quais sejam, “traçar e definir políticas e diretrizes, regular e simultaneamente operar os serviços, deixando de se concentrar na eficácia e qualidade dos resultados” (CONFORTO, 1997:222).

Para que os mecanismos de regulação tenham a devida eficiência, é necessário que seja instituído um “ente regulador independente ...(para garantir não somente)... a qualidade dos serviços (como também para) controlar os investimentos (que sejam necessários) e o patrimônio em poder das concessionárias” (CONFORTO, 1997:223). Outra forma de controle do ente regulador refere-se “à regulação do mercado”, permitindo àquele aferir este de forma mais eficiente, além de possibilitar negociações quanto às tarifas, reduzindo dessa forma possíveis conflitos entre consumidores e concessionárias.

Mas para que a regulação se torne eficiente na alocação dos investimentos e na correção das falhas do mercado, decorrente da natureza dos serviços, é necessário, de acordo com a autora acima citada, que seja observado alguns pontos básicos. O primeiro prevê que os objetivos devam ser claros e iguais, para que exista uma “boa eficiência do sistema”. O segundo refere-se à igualdade nas informações, com relação a “custos e demanda”. Por fim, o terceiro trata dos incentivos que devem ser dados às empresas para as quais serão concedidos os serviços, de forma que possam ser participativos, permitindo-lhes ganhos na prestação dos serviços. Este ponto é muito importante, pois fará com que as empresas que tenham maiores ganhos consigam reduzir, ou minimizar, os aumentos tarifários.

Isto precisa, de alguma maneira, ser controlado pela sociedade. E é justamente esta que, tendo o maior interesse na execução ótima dos serviços, deverá ficar atenta a tudo o que disser respeito sobre esta ou aquela empresa prestadora dos serviços públicos, de

forma que possa interferir, a qualquer hora, quando houver necessidade. Ou seja, para que as prestadoras de serviços atuem de forma coerente, o consumidor deve avaliar periodicamente os serviços praticados, pois ele é “peça fundamental no controle das operações concedidas” (CONFORTO, 1998:32).

Como o cidadão é um consumidor isolado, não está apto para perceber quais as reais necessidades da prestação dos serviços. Para ela, a gestão participativa da coletividade, do Governo e do mercado propicia resultados condizentes com os quais a sociedade anseia, possibilitando a todos averiguar o resultado e o desempenho dos serviços.

CAPÍTULO II

PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA E GERENCIALISMO E A REFORMA DO ESTADO

2.1 - PATRIMONIALISMO

O termo patrimonialismo, constante em SANDRONI (1994), é designado como sendo:

Um sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante (SANDRONI, 1994:256).

A partir disso, o patrimonialismo, no Brasil, surgido e possibilitado com a chegada dos Portugueses, conseguiu ultrapassar “o âmbito das relações pessoais e familiares típicas do patriarcalismo”, e até mesmo incorporar a estrutura do Estado, que era formada por “um corpo de funcionários burocráticos, sem vínculos de parentesco com o soberano (administrando, controlando e usufruindo) do patrimônio público”. Dessa forma, um Estado caracterizado como patrimonialista “não diferencia (...) a esfera pública da privada”.

GOUVÊA (1994:79) verifica que o aparecimento do patrimonialismo no Brasil deveu-se ao resultado de quatro pontos. O primeiro é referente à forma como a Coroa Portuguesa via a sua colônia. Para ela, “o país atraiu seus conquistadores (mais) como colônia de exploração extrativa” do que como mercado consumidor. Em segundo lugar, o Governo Português mantinha um absolutismo “que centralizava as decisões” sobre a nova colônia. O terceiro ponto se refere à maneira como o poder local permitiu o surgimento, ainda na fase inicial, de uma “administração privada” e, por fim, o surgimento de “um sistema personalizado de relações que deu origem a lealdades fortes com traços de obediência subserviente num primeiro momento, e que mais tarde se transforma nas práticas clientelísticas, tão resistentes às várias tentativas de controlá-las”.

FAORO (1977:405) constata que, durante a monarquia, logo após a independência, o Estado Brasileiro preocupava-se em equilibrar a sua Balança Comercial, tentando evitar o déficit e procurando criar uma infra-estrutura que beneficiasse tanto os exportadores quanto os importadores, através da construção e/ou melhoramentos de portos e ferrovias. Assim, o Estado buscava tão-somente beneficiar os cafeicultores, os comerciantes, os industriais, entre outros, permitindo a estes “concessões garantidas, proteções alfandegárias, patentes bancárias (e) socorrendo, na hora das crises, as fortunas desfalcadas”.

Dessa forma, os capitais financeiros e industriais¹ aproveitavam-se da proteção e da influência que lhes dava o Governo, levando a um aumento cada vez maior da dívida e do orçamento. Por isso, segundo FURTADO (1991:97), os objetivos do Governo Central, na metade do século XIX, eram manter, a qualquer custo, a taxa de câmbio. A necessidade da manutenção desta era fundamental para que o Estado conseguisse “financiar o déficit do Governo Central com emissão de moeda-papel...(de forma que)...a elevação relativa dos preços dos produtos importados...(não incidissem)...particularmente sobre a população urbana”. Agravadas as exportações, em função da utilização improdutiva dos “poucos empréstimos externos (...) (e da) precária situação fiscal”, o Governo se vê impossibilitado de aumentar o imposto de importações, criando “sérias dificuldades fiscais (...) (contribuindo) para reduzir o crédito público”. FURTADO (1991) argumenta também que, na época, “o problema brasileiro consistia em encontrar produtos de exportação em cuja produção entrasse como fator básico a terra”. Por isso, a formação da economia cafeeira

¹ Representados pelos bancos, pelas indústrias e pelas demais entidades que estavam vinculadas a estes setores. Para maiores detalhes, ver FAORO (1977).

próxima à capital do país permitiu com que os dirigentes desta economia obtivessem maiores vantagens, pois “todo o aumento que se constata no valor das exportações brasileiras, no correr da primeira metade do século passado, deve-se estritamente à contribuição do café”.

Em função disso, FRANCO (1990:15) salienta que o Governo utilizou muito das desvalorizações com o objetivo de procurar equilibrar a balança comercial, que se apresentava deficitária. Conforme ele, a crise pela qual o país passou em 1891 deveu-se a um “colapso cambial (da) expansão monetária provocada em última instância pelas reformas no sistema monetário introduzidas por Rui Barbosa em 1890”. De qualquer forma, o autor argumenta que houve uma vitória, na última década do século passado, da “política do conservadorismo monetário, pois este dominaria a política econômica (...) até pelo menos meados da década seguinte, e os resultados deste interlúdio teriam uma duradoura influência sobre a política econômica durante os anos posteriores”. Percebe-se em FAORO (1977:405) que a classe política influenciava as relações econômicas, pois “as grandes figuras financeiras, (e) industriais do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o Governo; esse sistema só podia dar (como) resultado a corrupção e a gangrena da riqueza pública e particular”.

Para que houvessem melhorias nas exportações, fazia-se necessário distribuir “facilidades financeiras”; nas importações, tarifas que as beneficiassem; os “melhoramentos públicos” só eram viáveis através das concessões; os preços só eram mantidos através de manutenção dos juros. Todo esse emaranhado de benefícios recaía sobre o orçamento público, ou seja, permitia uma “expansão cada vez maior, do orçamento e da dívida” (FAORO, 1977:405). De qualquer jeito, os políticos não podiam ficar alheios à situação, aliás, participavam com afincos, conforme relata GRAHAM (1999:1). Segundo ele, “os votantes elegiam os notáveis do lugar para formar colégios eleitorais que, por sua vez, escolhiam os Deputados”. Em função do poder que obtinham através das eleições, os políticos eleitos conseguiam “cargos para seus partidários...(de forma que possibilitassem) ...expandir o círculo do potentado, (levando-os a solicitarem) essas nomeações às autoridades”. Ajudados pelos políticos, “os homens de propriedade dominavam o Estado Brasileiro no século XIX,...(permitindo aos)...homens abastados (garantirem) para si e seus amigos posições de poder em todos os níveis de Governo”. Portanto, naquela época, o Estado era “uma quimera, (pois) dar emprego e distribuir autoridades eram as verdadeiras e duradouras funções de um Estado que promovia os interesses dos proprietários”.

Joaquim Nabuco, em uma citação feita por FAORO (1977), argumenta que:

É por milhares de contos de reis que se terá de computar essa desvirtuação das idéias, das aspirações, das iniciativas de toda ordem pela exploração, que em todo tempo cercou e por último dominou a nossa política: a princípio, rasteiro, familiar, contentando-se com as migalhas de um orçamento severamente fiscalizado (pequenos lucros, subvenções, fornecimentos); depois, empreendedora, ousada, impondo-se em nome do interesse público, do adiantamento nacional, à boa fé, ao entusiasmo, à timidez dos políticos mais desinteressados e honestos (FAORO, 1977:406).

Relata também que o Governo, no período do Império, manipulou de forma escancarada o meio circulante em benefício de banqueiros, comerciantes e industriais. Numa citação de Mauá, o autor ressalta que:

No Brasil, 'a alavanca magna' estava entregue ao 'regime do privilégio' ou à força individual, esta 'necessariamente fraca, em um país novo, que não tem tido tempo de converter em capital realizado senão uma parte mínima de seus recursos naturais'. A consequência do dilema será 'tudo espera-se do Governo', de sua tutela e onipotência (FAORO, 1977:434).

Era o patrimonialismo atuante, convertendo os impostos cobrados em benefício de umas poucas pessoas, deixando a grande massa entregue à própria sorte. Sou de opinião que hoje em dia não há muita diferença em relação à arrecadação de impostos e à sua aplicação no bem estar da sociedade. O que se espera, na verdade, é uma atuação mais dirigida, em conjunto com o mercado, com a população e com o Governo na aplicação de recursos ao bem estar social. FAORO (1977) ainda destaca que:

A intervenção do Governo não se circunscreve às finanças e ao crédito. Ao contrário, desse centro ela se irradia sobre todas as atividades, comerciais, industriais e de melhoramentos públicos. O Estado autoriza o funcionamento das sociedades anônimas, contrata com os bancos, outorga privilégios, concede estradas de ferro e portos, assegura fornecimento e garante juros (FAORO, 1977:434).

O que o Estado realiza, na verdade, é um controle sistêmico sobre as principais atividades econômicas, que na realidade deveriam ficar por conta exclusiva de cada empresa de explorar ou não tal atividade. Portanto, “atuante é a intervenção do Estado, secundária (é) a presença dos particulares, agentes públicos mascarados em empresários”. Dessa forma, tais agentes “querem mais dinheiro, para finalidades específicas, o domínio de serviços, como magistratura, polícia e cultos, bem como o poder de expandir obras públicas, com maiores atribuições para subvenções, privilégios e investimentos”. Não

ficaram somente nos meios urbanos os benefícios do Governo aos grandes capitais. A agricultura também obteve vantagens através de empréstimos com juros subsidiados, além de auxílios destinados à lavoura, como os grandes engenhos de açúcar, que foram beneficiados com a tutela do Governo.

No final do século passado, o Partido Liberal, neste caso representado por Tavares Bastos e Rui Barbosa, defendia, o liberalismo político, e com ele o liberalismo econômico. Achavam que o “liberalismo econômico” valorizava a livre concorrência, a oferta e a procura, as “trocas internacionais sem impedimentos artificiais e protecionistas”. De acordo com eles:

O Governo (deveria ser) só Governo, que distribua a justiça, mantenha a ordem, puna o crime, arrecade o imposto, represente o país; mas que não transponha a meta natural, mas que não se substitua à sociedade (...) para nós, só há uma política possível, um dever, um culto: melhorar a sorte do povo (Tavares Bastos, apud FAORO, 1977:501).

Como observamos, a necessidade de se rever a forma de atuação do Estado sobre a economia não é tão nova assim. Para eles, havia somente uma maneira de solucioná-la: o Estado deveria preocupar-se mais em promover a justiça social, em distribuir melhor a renda e em atuar mais na questão da melhoria de vida da população. Por isso, a “mão invisível” de Adam Smith² deveria reger o processo, deixando a Lei natural se encarregar do caso, isto é, procurando melhorar as condições de vida dos trabalhadores e da sociedade, além de permitir que a indústria trabalhasse com maior liberdade de ação, conseguindo enfrentar melhor a concorrência, buscando o maior aumento nos negócios, e a redução de preços. Por conseguinte, a necessidade de reformas vem desde os tempos do Império quando começavam a surgir movimentos na busca da redução do Estado sobre a economia. Isto é observado em FAORO (1977:502), ao mencionar que deverá existir um “revide contra a política imperial, da onipotência do Estado”.

Mas isto acabou não acontecendo. O Estado continuou emitindo moeda para estancar a hemorragia financeira, causada principalmente pelas ajudas aos bancos, às indústrias e à agricultura. Muitos foram os presidentes que buscavam reduzir o tamanho do Estado, principalmente aqueles que tomaram posse após a Proclamação da República. Afonso Pena, por exemplo, queria que o Estado participasse, além das vantagens concedidas aos

² Para uma visão mais detalhada deste assunto, ver “A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas”.

setores industrial e agrícola, da melhora do bem estar social, e das condições de vida da população.

Percebe-se, assim, que a quantidade de pensadores que proclamavam uma reviravolta na situação posta era grande. Isto é visível na seguinte passagem:

Para a conquista do tempo perdido, seria necessário reformular o Estado – os Protestantes reclamam um rei, não o ‘Pedro Banana’ nem um líder sem sabor, saudosos do Patrimonialismo que provê, vigia e conduz (FAORO, 1977:535).

Vemos que, em meados da primeira década deste século, já havia uma preocupação com a quebra da hegemonia do Estado Patrimonialista. As lideranças sociais começavam a questionar a legitimidade deste Estado que surgiu, criou-se e manteve-se por muitos anos na defesa dos interesses daqueles que possuíam dotes. Na verdade, sendo o Estado formado exclusivamente por aqueles que detinham o poder econômico e político, era de interesse do Governo manter ao máximo as vantagens dos seus apadrinhados, pois eles sabiam que seus descendentes também estariam, de uma forma ou de outra, no controle do Estado em alguma ocasião.

Reforçados pela vitória na guerra travada entre o Brasil e o Paraguai³, os militares passaram a influenciar na política econômica do país. Surge, então, um Estado que se caracteriza como Autocrático⁴, ou seja, por anos manteve o povo submisso à sua vontade. O Governo Federal aproveitou-se também da influência militar para pôr limites aos Estados da Federação, especialmente àqueles que não possuíam condições políticas e econômicas de contestação. Isto fez com que estes se transformassem em redutos de beneficiados políticos, chegando mesmo a se constituírem em Ducados⁵. Sob as benevolências do Governo Federal, as facções estaduais possuíam o total direito de usufruir da forma como melhor lhes conviesse, até mesmo “corromper e roubar as populações” (FAORO, 1977:569). A crise política surgida no início do século, entre o Estado e a oposição, provocou o fim de um partido dominante e autoritário. A influência sobre os Estados permitiu a criação de uma rede de favores, em que o Governo Federal premiava os que lhe eram fiéis, isto é, permitia que grupos dominantes locais continuassem a impor sua autoridade, favorecendo, inclusive, a permanência de deputados e senadores

³ Ocorrida entre 1864 e 1870, a Guerra do Paraguai, ou Guerra da Tríplice Aliança, vitimou cerca de 300 mil soldados, provocando “um impacto profundo sobre os assuntos econômicos, sociais e políticos de todos os quatro países nela envolvidos”. Para maiores detalhes, ver Maria Eduarda Castro Magalhães Marques (org.) “A Guerra do Paraguai: 130 anos depois”. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

⁴ Aquele com poderes absolutos e ilimitados

ligados a eles. Esta situação se manteve até 1920 e aumentou a partir daí, para findar-se com a crise de 1930⁶. Portanto, até 1930 criou-se um “domínio patrimonial” do qual, beneficiado pelo Estado, apropriou-se e desfrutou de oportunidades econômicas via utilização de concessões de serviços públicos, da utilização de cargos nas várias esferas de Governo, permitindo haver uma “confusão entre o Setor Público e o Setor Privado”.

O patrimonialismo começa a entrar em crise quando surgem divergências políticas nas primeiras décadas deste século. Estas tiveram influências nos debates liberais que já aconteciam nos principais países centrais, especialmente na Inglaterra. Dessa forma:

A república caminha para a dissolução de seus suportes, como se verá, com maior profundidade, em 1922 e 1930, quando se encontrarem num só ponto, as correntes em ebulição. À medida que se congregam as divergências, perdem o seu conteúdo liberal, ainda vivas em 1910 e 1919, sem viço em 1922 e apagadas em 1930. Uma camada política serve, desta sorte, a uma transformação social, alheia ao cálculo dos impugnadores, talvez indesejável aos condutores do movimento (FAORO, 1977:607).

De qualquer forma, a crise do patrimonialismo foi causada por uma constante renovação política e uma busca por um capitalismo moderno. Por isso, a revolta Tenentista⁷ ocorrida em 1922 acabou acendendo o estopim que iria findar com a revolta militar de 1930. Assim:

O fim da Primeira República marca, portanto, o início de uma dupla transição. Por um lado, a de uma economia primário-exportadora baseada no café, com um regime cambial e comercial relativamente livre, para uma economia voltada ‘para dentro’ com severos controles sobre as transações externas. Por outro lado, a transição de um sistema político onde a plutocracia paulista tinha papel hegemônico, para algo mais difuso em termos de distribuição regional e social da apropriação corporativa dos favores do Estado, ampliados em decorrência do fim do laissez faire nas transações com o resto do mundo (FRITSCH, 1990:32).

⁵ Estado ou região cujo soberano é um Duque. Neste caso representa a região controlada por elites econômicas e políticas

⁶ Para uma visão mais detalhada deste assunto, ver Pedro Cezar Dutra Fonseca, em ‘A gênese regional da Revolução de 30’ (Revista de Estudos Econômicos, v.29, n. 1 jan./mar. 1999).

⁷ O Tenentismo é caracterizado, segundo Edgard Carone, como sendo “um fenômeno histórico delimitado a um período curto - 1922 a 1935”. Conforme ele, as origens do Tenentismo foram sociais, ideológicas, organizacional “ou falta de organização, (...) que no início age isoladamente, sem a simpatia e o apoio do operariado, da burguesia e das oligarquias”. Dessa forma, “a classe operária, marginalizada do sistema dominante, toma consciência de seu impasse e da sua falta de organização durante as greves de 1917-1920, junto com “a pequena burguesia, também marginalizada do sistema dominante, e que sempre se manifestara em circunstâncias variadas, vai encontrar no tenentismo uma forma contínua e tenaz de revolta”. Isto acaba provocando isolamento político de algumas classes e, nas palavras do autor “conchavos e acordos se fazem entre oligarquias oposicionistas e tenentes, ou entre oligarquias dissidentes e o Partido Comunista Brasileiro, ou entre o Partido Comunista Brasileiro e tenentismo etc.”, tendo como resultado final “a Revolução de 1930”. Para maiores detalhes, ver Edgard Carone em “O Tenentismo: Acontecimentos - Personagens - Programas”. São Paulo: Difel, 1975.

Dessa forma, a seguinte citação explica claramente como era feita a política econômica na Primeira República:

O sistema de dominação política construído pela plutocracia civil no fim do século passado e da posição proeminente que nele ocupavam os grandes plantadores de café de São Paulo e suas conexões comerciais e financeiras, o grosso da historiografia pós-1930 explica candidamente a condução da política econômica na Primeira República como sendo basicamente movida pelos interesses corporativos da cafeicultura . O exercício alegadamente irrestrito do poder político dos interesses do café na formulação da política econômica ilustra-se, segundo esta visão tradicional, pelos 'fatos' de que (i) o Executivo sempre ter-se-ia mostrado disposto a apoiar programas de valorização do café, e que (ii) a depreciação secular experimentada pelo mil-réis entre 1889 e 1930 teria resultado de decisões politicamente motivadas pelo interesse em beneficiar o setor líder da burguesia exportadora (FRITSCH, 1990:32).

Isto acabou permitindo que o Estado beneficiasse “os exportadores e, em particular, o complexo cafeeiro (que) detinha grande parcela de poder político”. Portanto, “o grande e recorrente problema de política econômica durante a Primeira República consistiu em isolar a economia de profundos desequilíbrios macroeconômicos provocados por alterações bruscas na posição externa a que o Brasil estava sujeito por razões estruturais”. Isto fez com que “a característica básica da economia primário-exportadora brasileira no início do século” sofresse pressão através de dois choques. Para o autor, “o primeiro deles tinha origem nas periódicas flutuações abruptas da oferta de café, resultante do efeito de variações climáticas sobre a produtividade dos cafezais”. O Segundo, “resultava de perturbações na economia internacional, notadamente as flutuações experimentadas pela demanda nos países centrais e as bruscas descontinuidades do fluxo de capital entre o centro e a periferia, que foram especialmente freqüentes durante as três primeiras décadas do século” (FRITSCH, 1990:35).

Na área econômica, os antecedentes do levante ocorrido em 1930 são analisados por FRITSCH (1990:37) em diferentes situações. A primeira, que vai de 1900 até 1913, tem como principal característica um “milagre econômico”, onde “o produto agregado cresceu a uma taxa média superior a 4% ao ano, a formação de capital na indústria prosseguiu em ritmo ainda mais acelerado, realizou-se gigantesco esforço de reaparelhamento do sistema de transportes através de grandes obras portuárias e ferroviárias, mantendo-se, além disso, relativa estabilidade de preços ao longo de todo o período”. Este milagre foi propiciado também pelo “rápido crescimento das exportações de borracha e do início do grande *boom*

de investimentos europeus na periferia que, com breves interrupções, duraria até as vésperas da guerra”.

O segundo período, de 1914 a 1918, caracteriza-se pela diminuição do comércio internacional provocada pela Primeira Guerra Mundial. Conforme o autor, “o início da guerra (...) (afetou) o fluxo de pagamentos externos, a receita tributária e a indústria do café”. Dessa forma, o Governo foi obrigado a implementar medidas na tentativa de ganhar tempo. Algumas destas medidas eram o fechamento da “caixa de conversão”; “um longo feriado bancário e uma moratória temporária sobre todas as dívidas (...) (além de) uma grande emissão de notas inconvertíveis” (FRITSCH, 1990:41). Entretanto, o autor avalia que “o maior problema criado pela guerra para o comércio exterior brasileiro foi o da estagnação das importações aos níveis já extremamente deprimidos que haviam atingido ao fim da recessão de 1913-1914”. Com a perspectiva de que o conflito se estendesse por anos, “o governo brasileiro viu-se forçado a adotar um elenco de medidas mais radicais para ajustar a economia ao novo entorno internacional e, em especial, para tirar a economia da depressão em que se encontrava por quase dois anos”.

O terceiro período, 1919-1922, ficou caracterizado como um período de rápido crescimento, influenciado principalmente pelo *boom* internacional do pós-guerra. Como é verificado, “a alta dos preços do café, somada aos efeitos positivos da conjuntura internacional sobre os preços de outros itens da pauta de exportação (...) provocou aumento explosivo das exportações brasileiras” (FRITSCH, 1990:46). Isto não permaneceu por muito tempo, pois “a adoção de políticas monetárias restritivas nos dois principais centros financeiros internacionais, em resposta à persistência de fortes pressões inflacionárias após o fim da guerra, precipitou o início de violenta recessão, nos Estados Unidos e Reino Unido, e queda vertiginosa dos preços internacionais a partir de meados de 1920”. A queda das exportações e o aumento, retraído, das importações provocou uma “reversão da balança comercial em meados de 1920, o que, além de ter efeito fortemente recessivo, causaria grande depreciação cambial a partir do segundo semestre desse ano”. Mesmo implementando uma política cambial de desvalorização, e percebendo que o desequilíbrio comercial continuava, o Governo concluiu que uma “intervenção direta nos mercados do produto era requisito indispensável ao restabelecimento do equilíbrio do balanço de pagamentos”.

Entretanto, segundo ele, o pior ainda não havia passado, pois “em meados de 1921 o governo começava a enfrentar dificuldades no financiamento de seu crescente desequilíbrio fiscal” (FRITSCH, 1990:48). A partir disso, o “conflito entre as demandas financeiras do Tesouro e do programa de sustentação do café seria resolvido a partir do último trimestre de 1921, recorrendo-se ao crédito externo para financiar a valorização”.

Dessa forma, para poder buscar um provável controle sobre o problema estrutural, o Governo se utilizava das políticas fiscal, monetária e cambial, como também de banqueiros internacionais (FRITSCH, 1990). Portanto, como vemos, as constantes interferências do Governo, tanto na política como na economia, levaram-no a seguidas crises que acabou culminando com o levante militar de 30. É interessante notar também que a crise anterior a 30 teve como pano de fundo o favorecimento que o patrimonialismo concedia ao “distribuir estímulos e favores com amor místico, um dia, ao planejamento global da economia” (FAORO, 1977:677). A crise foi afetada também pelo processo de urbanização, pois este, “já visível em 1920, não se deve fundamentalmente, como nos países industrializados, à demanda manufatureira, pólo atrativo de primeiro plano. As cidades aumentam em função das crises do setor agrário, das ocupações da burocracia, do incremento dos setores terciários, dos serviços públicos necessários à metrópole”.

A Revolução de 30, causada pelo esfacelamento de um patrimonialismo que implementava “a separação entre povo e governantes, entre sociedade e Estado, não seria vista como um mal a remediar, tal a distância existente na cultura, na riqueza e nos hábitos. No máximo, o povo se libertaria das cadeias oligárquicas e coronelistas, para que alguém o amparasse, mais tarde” (FAORO, 1977:675). Dessa forma, no que diz respeito à classe operária, esta surge “dos remanescentes da escravidão e das migrações de latifúndios em desagregação, (e) somava-se, no começo do século, ao contingente estrangeiro, majoritário nas grandes cidades”. Quanto à classe média, ela “voltava-se para o Governo, pedindo providências contra a carestia e para obter favores à expansão da indústria”.

Logo, “a indústria só existe pelo protecionismo, (e) o café pelo amparo governamental” (FAORO, 1977:690). Como “o rumo político-social era outro e exigia medidas de índole mais profundas, (...) os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, dominando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social”. Assim, segundo o autor, “a

necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior, estamental sem obediência a imposições de classe” era o que deveria representar. Com uma situação cada vez mais problemática, os militares passam a exigir “um Estado forte, sem obediência aos sistemas políticos transplantados, (...) capaz de combater o latifúndio, os trustes, os monopólios e o imperialismo, sobrepondo-se às classes e às massas”.

2.2 - BUROCRACIA

O Estado, “a partir de 1930, (seria) construído numa situação capitalista em que se coloca como promotor do processo de desenvolvimento e como ator ou produtor de bens, numa sociedade cujos interesses privados são fragmentados e incapazes de criar uma hegemonia” (GOUVÊA, 1994:61). Por isso, “a burocracia seria apenas o formalismo do Estado, a sua consciência e sua vontade, só excepcionalmente autônoma” (FAORO, 1977:737).

Então, conforme MOTTA (1986:7), entende-se a burocracia como “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”. Aproveitando-se das oportunidades, “o aparelho dirigente (...) é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica”. Dessa forma:

A burocracia é o principal elemento de um sistema antagônico. Onde existe antagonismo existe burocracia. Nas antigas civilizações, como a egípcia e a chinesa, uma classe de funcionários, isto é, de burocratas, detinha o Estado como sua propriedade. Eles tinham em conjunto a propriedade dos canais de irrigação das terras a serem cultivadas e das ferramentas para a construção de canais e outras obras públicas. Eles se sobrepunham à sociedade que nada possuía, apenas vendia sua força de trabalho. O antagonismo é justamente isto: enquanto alguns possuem a propriedade dos meios de produção, outros não a possuem. O sistema capitalista é antagônico por excelência (MOTTA, 1986:11).

Por isto, o antagonismo caracterizou a economia brasileira desde seu descobrimento, pois enquanto alguns poucos eram beneficiados com terras e Títulos, a grande maioria era

deixada à sua própria sorte. Portanto, TRAGTENBERG (1977:23) analisa que, “além de ser um instrumento das classes dominantes, a burocracia tem efeitos de permanência subsistindo com nível relativo de autonomia”. Dessa forma, “protege uma generalidade imaginária de interesses particulares. As finalidades do Estado são as da burocracia e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado. (...) Ela possui o Estado como sua propriedade”. Isto posto, “o objetivo do Estado torna-se o objetivo da burocracia, cujo espírito é o segredo mantido no plano interno pela rigidez hierárquica no fluxo de comunicação, e pelo seu caráter de corporação fechada, no plano externo”. Dessa forma, “a burocracia confunde-se com o Estado, é composta pelos militares, elite intelectual, funcionários públicos”.

Assim, a Revolução de 30 possibilitou o surgimento de uma administração pública moderna, burocrática e sintonizada com as novas e velhas necessidades da população. Ignorando estas necessidades:

O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal, alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho (FAORO, 1977:738-739).

Em função disso, “entre 1930 e 1964, algumas agências e órgãos governamentais serviram de base privilegiada para a formação de pelo menos duas gerações de burocratas que passaram a ter presença obrigatória na formulação e execução da política econômica de diversos Governos, na gestão das finanças públicas e principalmente no seu desenho (ou re-desenho) institucional” (GOUVÊA, 1994:85). Algumas dessas agências são, segundo a autora, o Banco do Brasil, o Ministério da Fazenda, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), a Assessoria Econômica da Presidência da República, o Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O Estado passa então a um estágio superior no desenvolvimento econômico, procurando ser mais populista⁸ e mais desenvolvimentista⁹ do que até então. Dessa forma, a revolução de 30 possibilitou ao Estado, agora buscando mais se enquadrar com a população, encontrar formas menos coercitivas e mais participativas de administrar. Conforme CASTOR & JOSÉ (1998), o Governo procurou seguir alguns sistemas já instituídos. Esta tentativa de modernização da máquina estatal, a partir dos anos 30, provocou reações contrárias em setores conservadores e tradicionais. Mesmo existindo essas reações, algumas tentativas foram feitas, entre elas: a) introdução de modelos autárquicos, buscados nos moldes do Fascismo Italiano, permitindo às organizações públicas operarem com mais autonomia, com resultados positivos e negativos; b) a criação do DASP, em 1938, possibilitando a introdução de um sistema de méritos e do “serviço civil na Administração brasileira”; c) introdução do “modelo empresarial privado” em empresas estatais, permitindo que o Estado conquistasse um maior poder sobre a intervenção na economia.

Para LOBATO (1997), “o processo de acumulação” no Brasil exigiu uma contínua intervenção do Governo, criando uma relação “Estado/sociedade” de duplo entendimento e difícil compreensão. Esta dubiedade foi causada, segundo ela, pela falta de um sistema legítimo de representação política da população. Isto é evidenciado em BRESSER PEREIRA (1996c), onde ele destaca que:

Nos dois primeiros anos do Regime Democrático – da Nova República – a crise fiscal e a necessidade de se rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e portanto distorcida do pensamento keynesiano (BRESSER PEREIRA, 1996c:13-14).

De qualquer forma, a mudança ocorrida na década de 30 mostrou-se radicalmente diferente se comparada ao sistema que havia sido superado, que poderia ter sido antecipado se assim a classe política o quisesse. A criação de Ministérios, Organizações Estatais, Autarquias, Empresas e Fundações permitiu ao Governo implementar políticas públicas com maior especialização e profissionalismo (GUERZONI Fº, 1996). A criação

⁸ Situação que enfatiza a relação direta entre a cúpula do Estado e as massas populares, mediada pelo desempenho político de um líder carismático. Ver TEIXEIRA (1997).

⁹ Identifica o fenômeno do desenvolvimento a um processo de industrialização, de aumento da renda por habitante e da taxa de crescimento. Para maiores detalhes ver Maria da Conceição Tavares, “Da substituição de Importações ao Capitalismo financeiro”, Zahar (1982).

destes órgãos exigiu mão-de-obra especializada e profissional, pois até a Revolução de 30 os funcionários públicos eram conhecidos pela sua ineficiência e pouco conhecimento, e havia somente uma maneira de atraí-la: salários generosos e regalias atrativas. Estas vantagens possibilitaram aos altos funcionários, contratados “fora da classe política e dos quadros dos ‘burocratas de carreira’, oriundos das melhores Universidades do Brasil e do exterior” (GOUVÊA, 1994:48), gerirem o Estado de forma a fazer com que os governantes aumentassem o número de empresas com a devida autonomia operacional e financeira. As empresas que não conseguiam a liberdade operacional adequada, tornavam-se, segundo CASTOR & JOSÉ (1998), “cabides de empregos e alvo da cobiça clientelista dos políticos”. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, veio para tentar amenizar a confusão que se formou nestes órgãos, instituindo concurso público, estabilidade, além de normas mais modernas de gestão na Administração Pública (GUERZONI Fº, 1996).

Com um corpo funcional mais atuante e influente, criaram-se, dentro dos órgãos, interesses entre o Estado e os setores privados mais dinâmicos da economia. Como o Estado e a política coexistem como um só, as influências acabaram tornando cúmplices “o Vereador, o Deputado, o Funcionário de uma repartição fiscal, o Industrial, o Comerciante ou o Banqueiro, até o Ministro, quando não o próprio Presidente” (GOUVÊA, 1994:63). A dinâmica burocrática surgida, então, criou um Estado Populista¹⁰, fazendo com que seus controladores conquistassem cada vez mais hegemonia sobre as decisões políticas e econômicas. As empresas criadas por força do populismo¹¹, que vinha passo a passo dominando todos os setores governamentais, começaram a influenciar nas políticas públicas. Neste sentido, como as classes assalariadas, e o proletariado em particular, não dispunham de forças suficientes para questionar os processos de criação de empresas estatais, e como existiam grupos que combatiam tenazmente o imperialismo, os burocratas aproveitaram-se da situação para se impor no controle.

GOUVÊA (1994) avalia que a burocracia no Brasil desempenhou um papel especial. Em função de um Estado que produzia e criava empresas para competir no mercado, ou complementá-lo, a burocracia, neste período, almeja o lucro, como também políticas que estivessem orientadas a seguir projetos nacionais de estabilização. Desta forma, o Estado,

¹⁰ Ver Octávio IANNI, “Estado e Planejamento Econômico no Brasil”, 1996

¹¹ Foram criadas entre 1930 e 1945 inúmeras Empresas Estatais, entre elas a Companhia Siderúrgica Nacional, a Usina Siderúrgica de Volta Redonda, o Instituto do Açúcar e do Alcool e a Companhia Vale do Rio Doce. Para maiores detalhes, ver GOUVÊA (1994).

como ator, e a burocracia, como agente, criaram maneiras que possibilitaram dirimir conflitos existentes entre os grupos de interesses. O Estado, como clientelista e populista, e a burocracia procuraram defender-se, via solidariedade grupal, das tramas originárias dos políticos, do Legislativo, como também da sociedade. Para completar, a burocracia, como representante de um Estado em crise, proclama-se “representante do interesse público”, equipando-se com recursos vindos da área política, com o objetivo de enfrentar aqueles que procuravam eliminá-la. Portanto, atua conforme a necessidade daqueles que acham mais convenientes, tornando-se mais forte e influente em situações “não-democráticas”, e mais fraca em situações onde houver um sistema democrático mais atuante, pois será posta de frente com grupos ou agentes políticos, sociais e governamentais.

O Estado que surge no Brasil, a partir dos anos 30, efetivando o processo de industrialização, não é um Estado que se limita apenas em defender as condições necessárias à produção capitalista, mas passa, segundo MARTINS (1985), a ter uma ação internamente atuante na produção e na acumulação, sendo tanto o promotor como o responsável pela industrialização.

Dessa forma, segundo LOBATO (1997), a presença do Estado foi de fundamental importância para a formação da “própria sociedade”, diferenciando-se da formação dos países centrais. A presença do Estado na economia fez com que o Governo brasileiro direcionasse “as demandas ao seu interior”. Para MARTINS (1985), um Estado que age desta maneira é um Estado “que cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios e que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal”. Não podemos esquecer também que o Estado surgido com a revolução de 30, e que se manterá até 1964, será um Estado “populista”, procurando intervir de uma maneira que atenda aos interesses tanto do operariado quanto dos capitalistas. Como vemos, este Estado “populista” intervém sobre a lógica do mercado, influenciando sua relação inter-agentes e intra-agentes através dos poderes que dispõe: política monetária, política cambial, política fiscal etc. A ação de um Estado com esta capacidade de controle somente é possível em uma sociedade desarticulada política e economicamente.

Até 1937, a política econômica estava mais voltada aos critérios que buscavam a “estabilidade cambial, monetária e do Balanço de Pagamentos” (IPEA, 1978), ou seja, a

política econômica que o Governo de Getúlio Vargas¹² tentava seguir era uma política conservadora, na qual buscava manter de todas as formas, utilizando as políticas citadas, a receita de exportação via sustentação dos preços do café. A partir de 1937, o Governo toma uma posição utilizando mais o nacionalismo econômico como forma de se livrar dos Barões do café, procurando implementar cada vez mais o corporativismo-nacionalista, já utilizado em larga escala por alguns países latinos. Passa a caracterizar-se como forte interventor na economia, através de uma política econômica voltada à industrialização, ao nacionalismo e ao “forte conteúdo social e urbano”. O Governo, então, atuava tanto indiretamente, via utilização dos poderes que lhes cabia: “manipulação dos impostos, controle do câmbio, controle das importações e créditos via Banco do Brasil”; quanto diretamente: “investimentos públicos em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias de base, como petróleo e aço”. Isto acabou reforçando cada vez mais o poder dos burocratas já instalados no Governo, impedindo que houvesse uma alocação mais eficiente dos recursos. A burocracia reforçava-se mais e mais em função do constante investimento governamental em infra estrutura, como também com a constante intervenção governamental na economia. O Governo criou, na mesma época em que criou os grandes monopólios e empresas estatais, institutos previdenciários, que visavam beneficiar a grande massa de operários. Utilizando modelos do *welfare state* inglês e americano do início do século, implementou “institutos de aposentadorias e pensões”, aumentando assim a área de abrangência da burocracia estatal.

Com uma participação cada vez mais atuante do Estado sobre quais os rumos que a economia deveria tomar, a burocracia se sentia ainda mais dona da situação. As discussões a respeito de qual caminho o Brasil deveria seguir, se em cima de planejamentos, defendido por Roberto Simonsen, ou sobre um “liberalismo econômico”, defendido por Eugênio Gudin¹³, levaram o Governo a optar pelo primeiro, pois era isso que os burocratas desejavam. Se a opção tivesse se dado em favor do “liberalismo econômico”, com certeza a burocracia iria perder força, podendo, até mesmo, ser extinta.

Para os burocratas, a vitória do planejamento sobre o liberalismo deu-lhes mais força, permitindo que chegassem na década de 50 e início da década de 60 como donos da

¹² Getúlio Dorneles Vargas governou o Brasil de 1930 a 1945. Seu primeiro Governo caracterizou-se como populista pelo fato de ter criado e instituído inúmeras empresas e órgãos que visavam implementar o aumento da industrialização no Brasil. Para maiores detalhes, ver TEIXEIRA (1997).

¹³ Para maiores detalhes sobre a discussão ocorrida entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, ver “A controvérsia do planejamento na economia brasileira, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo, IPEA, 1978.

situação política e econômica no Brasil. Utilizando as formas de planejamento, conseguiam acordos, mantinham poderes, para si e para seus aliados, além do que, de forma indireta, conseguiam ter o controle da economia em suas mãos. A criação de algumas empresas Estatais, como a Petrobrás, em 1953, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, o Banco do Nordeste Brasileiro em 1952, entre outros, representou um marco no modelo de intervenção implementado pelo Governo brasileiro [(BRESSER PEREIRA (1996a), GOUVÊA (1994), IANNI (1996), MARTINS (1985) e TEIXEIRA (1997)]. A partir daí, a orientação da economia passou a ser diferenciada, principalmente, na questão do planejamento. Um importante ponto de estrangulamento, que o Brasil vinha enfrentando, especialmente após a Segunda Guerra, era eliminado, além do que “tratava-se, também, de fortalecer o controle estatal dos instrumentos de política econômica” (IANNI, 1996:139). Isto permitiu que houvesse uma nacionalização de centros de decisões referentes à política econômica. Conforme TEIXEIRA (1997), o segundo Governo de Getúlio Vargas¹⁴ implementou uma ampla reforma, visando “o fortalecimento da capacidade do Governo”. Para ele:

Essa nova estrutura tem como elementos fundamentais: a rede de mecanismos de centralização efetiva dos comandos, a empresa pública como fator dinâmico do desenvolvimento, o banco de investimentos e o novo desenho de articulações do empresariado com o Estado (TEIXEIRA, 1997:78).

A burocracia, com este forte incentivo, aumentou ainda mais o seu poder de controle sobre a economia. No período de industrialização, nenhum grupo que dominava se mostrou interessado em permitir os suportes necessários “a uma política de reformas eficientes”. Tanto estes quanto as massas populares voltaram-se para o Estado, na esperança de que o mesmo concretizasse as bases para estas reformas (WEFFORT, 1978). Portanto, a partir do momento em que o Estado assumia:

O papel de promotor do processo de industrialização do país... (desenvolvia-se)...dentro do Estado, apoiado nos interesses da nação, a montagem de um aparato técnico centralizado para regulação econômica e ação direta na produção, determinando a formação de uma burocracia...(técnica e especializada, dirigida)...para a realização do projeto industrializante (TOJAL & CARVALHO, 1997:62-63).

¹⁴ O segundo Governo de Getúlio Vargas vai de 1951 a 1954. Para maiores detalhes ver Alberto TEIXEIRA (1997).

O Governo Juscelino Kubistchek¹⁵ (1956 a 1961), empossado após uma intervenção direta dos militares, procurou, através de um amplo projeto de desenvolvimento, implementar uma política econômica que pretendia desenvolver cinquenta anos em cinco. Dessa forma, o Governo assumia os riscos do mercado em benefício da indústria nacional e internacional. Defendia uma ação desenvolvimentista, procurando atrair a cooperação tanto do povo quanto da classe industrial. Para ele, a economia precisava desvincular-se do setor primário e, através de fortes investimentos, levá-la a uma “industrialização de grande porte” (TEIXEIRA, 1997). Para que os pontos de estrangulamento da economia fossem sanados, fazia-se necessário concentrar “esforços na montagem da infra-estrutura”. Neste período ampliou-se a burocracia que havia começado com a revolução de 30, e que aumentaria ainda mais seu poder de controle. Segundo GOUVÊA (1994), as elites burocráticas, surgidas na década de 30 e reforçadas durante os últimos anos anteriores ao Governo de Juscelino Kubistchek, permaneceram no poder por um longo período, inclusive durante a primeira fase do regime militar (1964 a 1985) àqueles que não se opuseram ao golpe.

O período compreendido entre 1955 e 1960 corresponde a um período no qual é verificada uma enorme expansão industrial, ajudada principalmente pelo Estado, através do Plano de Metas do Governo Kubistchek (FIORI, 1993). Mesmo havendo uma fragilidade no sistema bancário brasileiro, o país vivia uma grande euforia em financiamentos à indústria, vindos especialmente do Governo e do capital estrangeiro. Para poder acompanhar as propostas contidas no Plano de Metas, o Governo criou, conforme ele, “grupos executivos” compostos por representantes “do setor público e privado”, instituindo, dessa forma, “uma espécie de burocracia paralela”, livre das pressões políticas populistas e clientelistas.

O golpe militar de 64 criou uma forte expansão da atuação do Estado na economia, como também uma classe, denominada por BRESSER PEREIRA (1981) de tecnoburocratas. Estes passaram a assumir a burocracia que até então era ligada aos órgãos

¹⁵ Juscelino Kubitschek de Oliveira governou o Brasil entre 1956 e 1961. Conforme consta em TEIXEIRA (1997:101), “em nível interno, o período (foi) marcado por enorme euforia decorrente das altas taxas de crescimento industrial; pela significativa mudança da base produtiva do País; por um grande prestígio do governo de JK aqui e no exterior e por uma relativa estabilidade política, o que não significa a inexistência de conflitos e de crises”. Neste mesmo período, segundo Luciano MARTINS (1985:45), “o setor público foi levado a comprometer a totalidade de sua poupança fiscal no financiamento do programa de investimentos do Governo Kubitschek, ao mesmo tempo em que passou a utilizar a expansão primária dos meios de pagamento para cobrir seus déficits de caixa. Para maiores detalhes, ver TEIXEIRA (1997), MARTINS (1985) e Marcelo de Paiva Abreu em “A Ordem do Progresso, Rio de Janeiro: Campus, 1990, pp.171:195.

do Governo, especialmente os da área econômica. Portanto, para os novos dirigentes do Governo, os problemas deveriam ser solucionados, a partir de então, com base em diagnósticos técnicos detalhados (GOUVÊA, 1994). Portanto, a burocracia que se criou no Brasil, e que toma novos ares a partir de 1964, é uma burocracia que tem como função “atuar na formulação, regulação e produção de um projeto de desenvolvimento, e que para isso cria interesses próprios e uma ideologia própria”. Ainda segundo ela, concretizou-se, nesta ideologia, “a separação do processo político (...) do processo de construção institucional do aparelho do Estado”.

Por outro lado, MARTINS (1985) faz uma exposição de situações onde o Estado, para conseguir os recursos necessários à sua dinâmica de expansão, extrai recursos via “tributação indireta” e via competição com o setor privado. Outro fator exposto é o da fuga, ou liberação, de capitais à empresas criadas com o objetivo de implementar o desenvolvimento regional. Entretanto, de acordo com ele, estas situações permitiram a existência de “implicações políticas”. Durante o período compreendido entre 1964-1985, os sucessivos Governos militares implementaram diretrizes econômicas das quais visavam a interveniência direta do Governo em todos os setores em que ele teria acesso e condições de controlar. Entretanto, entre 1964-1970, a interferência do Governo abrangeu quase que totalmente “os setores do sistema econômico nacional” (IANNI, 1996).

Isto posto, a intervenção do regime era mesmo interferir naquilo que poderia, tanto que foi justamente neste período que vivemos com as maiores taxas de crescimento econômico que o país já viu. Segundo LAGO (1990:238-239), estas taxas foram de 3,4% em 1964; 2,4% em 1965; 6,7% em 1966; 4,2 em 1967, e uma média anual de 11,2% entre 1968 e 1973, com um índice de 14% em 1973. Estas taxas influenciaram direta e indiretamente os planos que se seguiram após este período, fazendo com que o Estado entrasse em um ciclo de crises, no qual permaneceria por um bom tempo. Tais crises influenciaram a necessidade de o Estado se endividar ainda mais, levando-o a um processo sucessivo das mesmas¹⁶. A burocracia, durante todo este período, manteve-se em seu

¹⁶ Conforme Bresser Pereira (1993), a crise de endividamento enfrentada pelo Brasil na década de 70 foi derivada, inicialmente, da “decisão (do Regime Militar) de continuar com uma estratégia de crescimento e com um modo de intervenção estatal (a substituição de importações) que não mais funcionavam” e, de outro lado, a decisão dos países credores em financiar “essa estratégia, assegurando assim sua sobrevivência artificial”. Estas decisões provocaram, num primeiro momento, um aumento no endividamento dos países. “Num segundo, levaram o Estado de cada país Latino Americano à falência, à crise fiscal, com o aumento do déficit público, o encolhimento das poupanças públicas, a expansão dos níveis da dívida pública e a evaporação do crédito público”. Dessa forma, a dívida na década de 70 é caracterizada como consequência do endividamento, ao passo que na década de 80 ela foi causada mais pelo excessivo aumento do déficit público via emissão de moeda, ou seja, foi realizada uma “estatização da dívida externa” como forma de financiar o déficit público. Este déficit serviu “para financiar parte dos gastos correntes, a maioria dos quais é

posto, permitindo a alocação de recursos para aqueles que faziam parte do seu grupo de interesses, podendo ser tanto da iniciativa pública como da privada. Tem-se, a partir daí, que, de acordo com MARTINS (1985), a expansão das estatais no Brasil conduziu a “burocracia ‘para fora’ do setor Governo, ou seja, na órbita da chamada administração descentralizada (autarquias, fundos e fundações), para não mencionar ainda a órbita das empresas governamentais”. Dessa forma, segundo ele:

A criação, melhor dito, a proliferação dos fundos estatais de financiamento e de investimento, se, de um lado, tem contribuído de forma decisiva para ampliar o raio de ação do Estado, enquanto ator econômico, de outro, tem fragmentado sua organização interna, além de introduzir um conjunto de práticas administrativas quase empresariais no comportamento da burocracia pública (MARTINS, 1985:52).

Por isso, os anos 70 ficaram conhecidos como o período no qual houve uma erosão tributária, queda da poupança corrente, redução da capacidade de investimentos, como também pela diminuição de financiamentos internacionais (GOUVÊA, 1994). A crescente necessidade de investimentos, influenciada pelos subsídios às exportações e pelos gastos do Governo, permitiu uma acentuação descontrolada do déficit público. Surgida do ideário liberal, a tecnoburocracia, conforme BRESSER PEREIRA (1981), encontra forte expansão em países onde o sistema capitalista não teve tempo de se firmar como tal. Portanto, a tecnoburocracia encontra um campo fértil em países cujo processo democrático e de participação popular são mínimos ou inexistentes, pois, para ele, a tecnoburocracia é resultante de um governo controlado por técnicos, cujo “sistema político” encontra-se “nas mãos dos técnicos”. Dessa forma, então, a tecnoburocracia acaba sendo vista como “um sistema político administrado segundo critérios de racionalidade ou eficiência”.

Sendo a tecnoburocracia, para BRESSER PEREIRA (1981), “o sistema econômico do grande Estado burocrático e das grandes empresas burocráticas”, e como o principal objeto não é o “lucro máximo” mas a “produção máxima”, pois esta pressupõe “desenvolvimento econômico, consumo e eficiência”, nem sempre, para a grande massa alijada do poder decisório, o consumo e a eficiência permitirão que existam estas reais condições, pois tais empresas, mesmo sendo de controle público ou privado, “serão sempre monopolistas ou oligopolistas”. O fato de os tecnoburocratas buscarem mais “o

tipicamente juros. Seja qual for o caso, o Estado (estava) paralisado, incapaz de formular e implementar políticas que (promovessem) o crescimento. E essa paralisia, mais do que qualquer outra coisa, revela a relação entre a crise fiscal e a estagnação econômica que se implementou na América Latina nos anos 80”. Para outras abordagens das crises, ver FIORI (1994) e BRESSER PEREIRA (1985).

controle dos meios de produção de forma coletiva e não de forma individual”, os transforma em homens da organização burocratizada. Portanto, a lógica do tecnoburocrata é a de acumular “meios de produção” e de “expandir a organização”. É somente através disto que a tecnoburocracia, segundo o autor, poderá se legitimar, “expandir a organização e criar postos burocráticos”. Esta expansão não significa que o tecnoburocrata a escolheu por escolher, ou para aumentar a capacidade de gerar mais-valia¹⁷, como fazem os capitalistas burgueses, mais sim para ampliar “a estrutura burocrática de poder e as possibilidades de apropriação privada dos ordenados”, como também manter-se atualizado com relação ao progresso técnico.

Em vista disso, os tecnoburocratas participaram, principalmente pós 64 e influenciados pelos militares, do desenvolvimento econômico brasileiro. As crises pelas quais o país passou durante a década de 70 permitiram que a atuação tecnoburocrática influenciasse diretamente nas decisões de planejamento, pois, como salienta IANNI:

As relações entre o Estado e a economia surgem sob uma nova perspectiva. À medida que o poder público foi levado a manipular as condições da vida econômica, de modo cada vez mais amplo e profundo, criaram-se novas perspectivas para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional ou estrangeira. Isto é, o Estado foi levado a interferir de modo crescente na economia, principalmente para aperfeiçoar as condições propícias aos investimentos e negócios privados (IANNI, 1996:274).

Ainda, de acordo com ele, o Governo “reelaborou e aperfeiçoou as garantias políticas”, de modo a permitir aos investidores estrangeiros a garantia dos seus investimentos, como também reformulou e aperfeiçoou “as condições” mínimas necessárias ao adequado funcionamento “dos mercados de capital e força de trabalho”, objetivando, com tudo isto, permitir o bom funcionamento e o surgimento de investimentos de empresas privadas nacionais e internacionais.

Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Governo levaria a um aumento crescente da dívida, tanto interna quanto externa. Os tecnoburocratas, assentados sobre um controle, criado por eles, cada vez maior, impediam que políticas adequadas fossem utilizadas com o intuito, se não de eliminar as crises, pelo menos de amenizá-las. Pelo que se pode observar em BRESSER PEREIRA (1985), os problemas enfrentados

¹⁷ Ver Karl Marx, O Capital, Tomo I, Volume I, Capítulo V.

pelo Brasil foram significativamente relacionados com a questão da intervenção feita pelo Governo sobre a economia. Isto é observado em IANNI, quando ele destaca que:

O poder público também reelaborou e aperfeiçoou as condições indispensáveis ao funcionamento adequado (do ponto de vista da empresa privada) dos mercados de capital e força de trabalho. Neste sentido, também, é que o intervencionismo estatal fazia parte necessária do sistema de garantias para o funcionamento e o florescimento da empresa privada, nacional e multinacional. Tratava-se de diminuir ou controlar os riscos políticos que poderiam ameaçar os investimentos privados, de origem interna ou externa (IANNI, 1996:274).

Em vista disso, a partir do final da década de 70 e início de 80, o Brasil começava a sofrer uma das suas piores crises, causada principalmente pela restritiva política monetária americana, fazendo com que os juros internacionais se elevassem de uma forma espantosa¹⁸.

2.3 - A REFORMA GERENCIAL





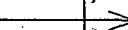

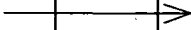

Foi também nesta época que começaram a surgir os primeiros sinais de propostas da Reforma do aparelho do Estado, surgidas inicialmente no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália (BRESSER PEREIRA, 1997). Estas propostas, causadas pela crise de endividamento pela qual passavam tais Estados, começaram a visualizar a necessidade de transformar o Estado, antes burocrático, em gerencial. No Brasil, esta proposta somente tomaria ares de discussão com a Constituição de 1988, pois durante toda a década de 80 a economia permaneceu uma incógnita. Como o funcionamento do Estado sob uma “administração pública burocrática clássica” foi adotado na tentativa de ser uma boa alternativa, contra um Estado Patrimonialista, como “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos

¹⁸ A princípio, a política macroeconômica adotada pelos EUA refletiu de duas formas sobre a grande maioria dos países, tanto centrais como periféricos. A primeira deveu-se, segundo Mônica Baer, “pelo aprofundamento da crise a partir de uma política recessiva (1981-1982)”, afetando “importantes setores e agentes produtivos que haviam se endividado junto aos bancos privados ao longo da década de 70”. O segundo impacto foi em função da “retomada dos investimentos nos países centrais a partir de 1984”, fazendo com que se intensificassem “as flutuações das taxas de câmbio e juros, causando um grau de instabilidade anteriormente desconhecido nos mercados financeiros”. Para maiores detalhes, ver Werner Baer (1996), A economia brasileira, Nobel. Mônica Baer (1993), O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro, Paz e Terra. Paulo Roberto Davidoff Cruz (1993), Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: Os setores público e privado na crise dos anos oitenta, texto para discussão IE/UNICAMP n. 24. Otaviano Canuto & Mariano Francisco Laplane (1995), Especulação e Instabilidade na Globalização Financeira, Revista Economia e Sociedade, Campinas, n. 5, dez/95 p. 31-60.

cidadãos”, e como a crise sistêmica que o Estado vinha enfrentando era uma crise que estava posta em quase todas as nações, fez-se necessário repensar a forma de atuação do Estado. Esta forma foi batizada de Reforma Gerencial, por estar mais voltada ao atendimento do cidadão de uma maneira que a atuação de gerentes seja a sua marca registrada. Dessa maneira, possibilitada pela eleição e posse de um Governo que era “diferente” dos até então existentes, a Reforma do aparelho do Estado, que estava sendo estudada pelo novo Governo, incluía o ajuste fiscal, via “exoneração de funcionários por excesso de quadros”, via revisão das remunerações percebidas pelos servidores estaduais e municipais, além de uma revisão dos planos de aposentadorias, e incluía também uma questão chave, que era a eficiência e a modernização da administração pública.

Esta segunda questão está voltada, segundo BRESSER PEREIRA (1996a), para o fortalecimento da “administração pública direta”. Este será feito através de “descentralização pública”, procurando implementar “agências autônomas” e “organizações sociais controladas por contratos de gestão”.

Quadro 1: Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado

		FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Buro-crática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	Núcleo Estratégico - Congressos, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministros						Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas Contratos de
	Unidades Descentralizadoras - Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica, Seguridade Social						Agências Executivas e Reguladoras
	Serviços Não-Exclusivos Escolas, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização 					Organizações Sociais
	Produção para o mercado Empresas Estatais	Privatização 					Empresas Privadas

Fonte: MARE - Ministério da Administração Federal Reforma do Estado (1995), Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Compilado por BRESSER PEREIRA (1996a).

Esta proposta de Reforma pressupõe que exista, e esteja funcionando, quatro setores indispensáveis, conforme o quadro 1: “a) O núcleo estratégico do Estado; b) Atividades exclusivas de Estado; c) Serviços não-exclusivos ou competitivos; e d) Produção de bens e serviços para o mercado”. Cada um destes núcleos apresentam características distintas, quais sejam: O núcleo “a” define políticas públicas e as leis necessárias ao seu bom funcionamento. É portanto um setor pequeno, formado, no âmbito Federal, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, além de outras autoridades compostas por setores estratégicos. O núcleo “b” define as atividades das quais somente o Estado pode exercê-las, ou seja, o poder de legislar e tributar. O núcleo “c” é definido por questões que envolvam a necessidade de o Estado realizar e/ou subsidiar serviços que considera de grande importância aos direitos humanos. Por fim, o núcleo “d” refere-se “à produção de bens e serviços para o mercado, realizada pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos” (BRESSER PEREIRA, 1996c:25).

Tudo isto partiu dos contornos propostos para a “nova administração pública”, resultante dos problemas enfrentados pelos Governos, especialmente na década de 80 e agravados com a questão da globalização¹⁹. Estes contornos foram: a descentralização política, no âmbito Federal, das decisões, “transferindo recursos e atribuições para os âmbitos políticos regionais e locais”; a transferência do controle administrativo para gerentes autônomos; a transformação da hierarquia administrativa em poucos níveis; uma “confiança limitada e não desconfiança total”; o controle dos resultados *a posteriori* e não passo-a-passo; e, por fim, uma administração mais voltada a um melhor atendimento do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1996c).

Desta forma, a administração pública gerencial, como vimos, já prevê que exista um bom nível cultural e político, onde o patrimonialismo não exista mais e a burocracia esteja condenada ao fim, e que, além de tudo, seja possível, via estratégias administrativas desenvolvidas para tanto, conseguir resultados *a posteriori*, ao invés do passo-a-passo

¹⁹ Entende-se globalização como sendo “um processo de integração mundial que está ocorrendo nos setores de comunicações, economia, finanças e nos negócios. Por sua amplitude e velocidade, esse fenômeno está afetando profundamente indivíduos, empresas e nações, pois altera os fundamentos sobre os quais se organizou a economia mundial nos últimos 50 anos. A queda das barreiras alfandegárias, a formação de blocos econômicos, a velocidade nas comunicações, as mudanças tecnológicas e o fluxo de capitais internacionais são as principais forças que estão moldando uma nova ordem mundial. Estamos vivendo um momento de transformação equivalente ao ocorrido na Revolução Industrial, iniciada no século XVII - com a diferença de que a velocidade das mudanças é incomparavelmente maior”. Para maiores detalhes, ver Eduardo BASSI, “Globalização de Negócios” São Paulo: Cultura Editoras Associados, 1997, 185p. e Octávio IANNI, “Teorias da Globalização”, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, 225p.

como vinha acontecendo. Portanto, para BRESSER PEREIRA (1996c), a questão da Reforma do Estado é muito influenciada pela Reforma da Administração Pública. Esta Reforma da Administração Pública influencia direta e indiretamente tanto o Governo, como controlador e gestor do orçamento público, quanto à população, que é beneficiada por uma melhor distribuição e aproveitamento das verbas públicas. Em função disso, a administração pública seria reorganizada em “uma dimensão institucional-legal, via modificação da Constituição, de Leis e Regulamentos; em uma dimensão cultural, onde deveriam prevalecer valores gerenciais e não burocráticos; e numa dimensão de gestão, voltada ao bom atendimento do cidadão”.

A dimensão de gestão, que é a mais importante, tem um grande peso sobre a proposta da Reforma do aparelho do Estado. É sobre ela que incidirão as idéias gerenciais que estão surgindo, como também será sobre ela que serão propostos serviços públicos mais baratos, de melhor qualidade e melhor controlados. Mas para que isto aconteça, faz-se necessário “a criação de agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado e das organizações sociais no setor público não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1996c: 32). Isto desafoga o Governo de ter que ficar controlando o mercado, para que a economia funcione adequadamente. Sem a interveniência direta do Governo, sobraria mais tempo e verba para melhorar as condições de vida da população. Portanto, a idéia de uma administração gerencial do Estado parte do pressuposto de que existe a necessidade de tornar mais eficiente e mais moderna a administração pública. Esta administração gerencial possui como principais pontos:

- a) A ação do Estado voltada ao atendimento do “cidadão-usuário ou cidadão-cliente”;
- b) Contratos com controle de resultados e não controle de procedimentos;
- c) Burocracia estatal mais autônoma, organizada e valorizada, pois ela também participa, junto com a sociedade e o mercado “da formulação e gestão das políticas públicas”;
- d) Separar, para que haja uma melhor eficiência, as secretarias que formulam “políticas públicas” das unidades que as executam;

- e) Separação das unidades que executam as atividades exclusivas do Estado das unidades que possuem caráter competitivo;
- f) Transferir os serviços competitivos, sociais e científicos, para o setor público não-estatal;
- g) Acumular funções, para que possam existir controles das unidades descentralizadas via “controle social direto”, via controle do contrato de gestão e via formação de quase-mercados; e
- h) Terceirizar atividades que sejam auxiliares “ou de apoio”.

Portanto, mesmo sendo realizada a Reforma Administrativa, tornando-a mais gerencial, a continuidade de uma administração burocrática no Brasil deveria ser mantida. BRESSER PEREIRA (1996a e 1997) defende a idéia de mantê-la, pelo fato de que ela é racional quando utiliza meios mais eficientes para atingir os objetivos desejados, baseando-se sempre nas leis para alcançá-los, pois, segundo ele, é difícil para um administrador público basear-se legalmente nas leis com esta globalização cercando-o de todos os lados. Outro ponto mencionado por ele é o fato de que esta administração burocrática deve ser flexível o suficiente para que não entre em choque com “a administração pública gerencial”. Em alguns setores, a “administração pública burocrática” continuará sendo utilizada, como no núcleo estratégico do Governo.

Dessa forma, o Estado gerencial prevê que, além de tudo, exista um nível cultural e político suficientemente definido para que o Estado consiga, justamente com a sociedade e o mercado, formas de atuação com cobrança de resultados *a posteriori*. Outra questão do Estado gerencial é, conforme BRESSER PEREIRA (1996a), a busca constante da modernização ou “aumento da eficiência da administração pública”. Portanto, a proposta de um Estado gerencial está assentada sobre a atuação do Estado na economia, porém de forma diferenciada e equilibrada, juntamente com a sociedade e o mercado. ABRUCIO (1996), estudando as Reformas ocorridas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, identificou e discutiu duas correntes referentes ao Estado gerencial. A primeira corrente, denominada gerencialismo puro, apresenta, como principais objetivos, a redução dos custos do setor público e o aumento de sua produtividade. Implementado em função da questão financeira, o gerencialismo puro inglês veio responder à necessidade de redução dos gastos no serviço público, como também buscar uma maior eficiência da

administração pública, tendo, dessa forma, “como eixo central o controle de produtividade”. A segunda corrente, o *consumerism*, coloca novos significados no estudo dessas correntes. Um deles diz respeito à introdução do “conceito de qualidade total no setor público”, pois mesmo havendo uma conquista na redução e na eficiência dos serviços públicos, pode não haver uma boa qualidade destes, pelo fato de que se está buscando mais a medição da eficiência do que a qualidade dos mesmos. Partindo da iniciativa privada a noção de qualidade total, a administração pública aproveitou-se e procurou também efetivá-la. Como na iniciativa privada, a introdução da qualidade total surgiu da perspectiva de um melhor atendimento aos clientes/consumidores. Portanto, como podemos perceber, a visão de um Estado gerencial está mais voltado ao bom atendimento tanto dos cidadãos quanto dos consumidores, pois ambos se utilizam dos serviços prestados/oferecidos pelo Governo ou pelas empresas que possuem a concessão para explorar tal atividade.

Quanto ao Estado liberal, devemos observar que os autores que o defendiam, defendiam, na realidade, a atuação de um Estado somente no momento em que haveria a necessidade da interferência deste, para poder possibilitar “o funcionamento livre e ilimitado do mercado” (COSTA, 1997). A atuação de um ideário liberal, conforme MACEDO (1995), requer a existência de uma forte crença no mercado; o trabalho como fonte de valorização e dignidade humanas; defender a propriedade privada como representação da liberdade e da iniciativa humana; como também, permitir ao Estado intervir somente em casos que exijam reais necessidades. Entretanto, para que efetivamente ocorram estas configurações, é imprescindível que exista uma democracia representativa, pois é a partir dela que se constituirá o livre mercado, cabendo ao Estado, neste caso, uma intervenção no sentido de autorizá-lo funcionar sem entraves à sua concorrência.

Os que são contra o Estado liberal poderão argüir que, por ser o mercado muito liberal, este seria incapaz de “resolver a questão social” (MACEDO, 1995). Esquecem eles que é justamente nos países considerados liberais, Inglaterra e Estados Unidos, que a questão social é melhor resolvida. De acordo com o autor, um Estado que intervenha muito na economia através da construção e administração de estradas, hospitais, bancos, creches, acaba provocando a criação de uma burocracia com o intuito de poder atender a todo este corpo estatizante, possibilitando a existência de uma corrupção ativa e passiva.

Em um artigo publicado em 1997, BRESSER PEREIRA delinea a forma que o Estado deveria atuar. Segundo ele, não seria um:

Estado social-burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezanove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado social-liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER PEREIRA,1997:18).

Uma possível saída, entre um Estado liberal e um Estado burocrático, seria um Estado onde houvesse um sistema de representatividade, de modo que permitisse que a sociedade participasse junto do planejamento das políticas públicas (MACEDO, 1995).

CAPÍTULO III

A FORMA DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA DE REGULAÇÃO E CONTROLE - SC/ARCO

3.1 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A América Latina conviveu, durante a década de 80, com crises que levaram o Estado a rever seu papel de interventor na economia. Para BRESSER PEREIRA (1996a), que estuda a questão de crise e reforma do Estado desde o início da década de 80, “a crise dos anos 80 foi uma crise keynesiana”, caracterizada como uma crise de demanda, enquanto que:

A crise dos anos 80 e 90 é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido (BRESSER PEREIRA, 1996a:15).

Nesta visão podemos perceber que as dificuldades enfrentadas pelos Estados nacionais, especialmente no que se refere à América Latina, estão intimamente

relacionadas com as ineficientes políticas keynesianas para controlar a economia, o aumento da inflação, o aumento do nível de desemprego e a queda das taxas de crescimento, fazendo surgir, a partir daí, “a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal”, influenciadas pela ideologia do “Consenso de Washington”²⁰. Da mesma forma, segundo COSTA (1997:44), a tentativa de ser constituída “uma nova ordem mundial baseada na liberação econômica e política, na globalização do mercado e no desenvolvimento de um aparato institucional similar em todos os países”, levou os Estados nacionais a reverem sua forma de atuação sobre seu sistema econômico, fazendo com que implementassem reformas que, se ao menos não sáíssem das crises das quais estavam mergulhados, pelo menos reduzissem o seu crescimento.

Por isso, em função da necessidade de se implementar maneiras que possibilitem um maior controle sobre a economia e formas de melhorar a atuação do Governo na implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento do cidadão, utilizando o *modus operandi* de administrar da iniciativa privada, o Governo está estudando a possibilidade de utilizar a administração gerencial como forma de propiciar um melhor controle sobre os chamados “serviços públicos não-estatais”²¹.

O fato de a globalização ter mudado o papel de atuação do Estado, permitindo com que o capital internacional determinasse qual país estaria apto para receber seus investimentos, tornando os Governos nacionais dependentes destes capitais, acabou fazendo com que estas economias desenvolvessem e sustentassem estruturas “de competitividade em escala global” (COSTA, 1997). Implementada em muitos países²², a Reforma do Estado permitiu a estes uma administração mais voltada ao atendimento do cidadão. Mas para que isto ocorra, o Estado precisaria abandonar as funções empresariais, isto é, a produção de bens e serviços, e voltar-se para uma atuação mais seletiva e mais eficaz. Em função disto, VELASCO JR. (1997) argumenta que “a construção do Estado regulador implica a reforma do aparato regulatório existente, ou seja, uma desregulação que precede ou se faz concomitantemente à criação de um novo sistema regulatório”.

Para tanto, a regulação pode ser entendida como sendo:

²⁰ Identificado e nomeado por John Williamson em 1990, representa a visão neoliberal do Plano Brady implementado em 1989, cujas diretrizes buscavam eliminar as crises enfrentadas pelos países da América Latina. Para maiores detalhes, ver BRESSER PEREIRA (1993).

²¹ Para uma leitura mais detalhada deste assunto, ver BRESSER PEREIRA (1998).

²² Segundo BRESSER PEREIRA (1998:51), nota de rodapé nº 36, a Reforma está sendo implementada em países como Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Nova Zelândia, Suécia, Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Noruega, Suíça, Espanha, Grécia, Itália, Portugal, entre outros.

O conjunto das formas institucionais, redes e normas explícitas ou implícitas que asseguram a compatibilidade de comportamentos no quadro de um regime de acumulação, em conformidade ao estado das relações sociais, apesar das contradições e do caráter conflitual das relações entre os agentes e os grupos sociais (LIPIETZ, apud POSSAS, 1988:196).

Trata-se, dessa maneira, de uma noção muito abrangente e muito complexa, envolvendo noções de longo prazo e de estabilidade econômica, além de um maior envolvimento e/ou participação da sociedade. Conforme POSSAS (1988), para que exista tal relação, é necessário que haja mais do que uma “noção de reprodução econômica”. É imprescindível que a relação social contida no conceito de regulação seja o ponto central e, além disso, é importante que esta relação seja sempre evidenciada e fortalecida, para que não caia no esquecimento, provocando uma queda na qualidade dos serviços delegados.

Na história cultural do Brasil, a noção de participação popular, principalmente até meados dos anos 80 é, de certa maneira, inexistente, especialmente sob a forma de organizações civis; por isso é importante, antes de mais nada, procurar demonstrar à sociedade integralmente que, a partir da instituição da Agência, a participação popular na fiscalização e controle dos serviços públicos delegados à empresas privadas será de fundamental importância.

Uma outra característica no que diz respeito à regulação é a questão da soberania do Estado, pois, segundo ele, pelo fato de ser o Estado o que institui “o mercado e o dinheiro”, também interfere naquilo que diz respeito à questão salarial, pois é a força de trabalho, onde está intimamente ligada a questão salarial, a única que produz mais-valia. Outro ponto destacado por este autor é a questão mercantil. Segundo ele, ao se defrontarem os que possuem mercadorias com o mercado, são estabelecidas relações regulares, estáveis e, na grande maioria das vezes, monetárias.

Já NASCIMENTO (1993), estudando a Escola de Regulação Francesa, argumenta que, além das definições de regulação conhecidas, uma das quais citada anteriormente, existem outras duas, que são o “regime de acumulação e (as) formas institucionais”. O “regime de acumulação” refere-se à maneira como o capital é valorizado, ou como é feita a sua acumulação, pois, de acordo com ele, nada pode assegurar que a realização da produção encontre “convertibilidade no equivalente geral”, propiciando, deste jeito, a produção em grande escala. As formas institucionais, divididas em salarial e mercantil,

compreendem o modo como as relações sociais regem o capitalismo. A questão salarial, para ele, está assentada na separação entre os “produtores dos meios de produção”, da qual fazem parte empregados e empregadores. Quanto à questão mercantil, esta é diretamente representada pela “forma como as mercadorias são validadas socialmente pelo trabalho envolvido em sua produção” (NASCIMENTO, 1993:129). A ligação entre a forma salarial e a mercantil é a forma monetária, da qual rege a relação social entre as duas formas anteriores.

POSSAS (1988), faz uma crítica ao real funcionamento, ou ao funcionamento adequado da regulação. Conforme ele, John Maynard Keynes e Karl Marx, principais representantes da regulação, formularam propostas antes mesmo de haverem feito estudos a respeito de sua funcionalidade, pelo fato de ser este campo cheio de pontos considerados pendentes, em virtude da questionável “dinâmica da economia capitalista”. Argumenta ainda que a não existência de uma discussão mais apurada no que se refere à “dinâmica econômica capitalista” representa o ponto central na falha que a regulação pode apresentar quanto aos “seus fundamentos”. Sugere que uma análise mais cuidadosa da dinâmica contida em “O Capital” seria útil no sentido de que estes movimentos refletiriam uma melhor avaliação dos instrumentos utilizados pela regulação. Existindo condições favoráveis para que a regulação seja promissora, é importante haver “mecanismos institucionais” que possibilitem que as “normas e motivos econômicos entre os autores sociais” sejam sistematicamente interiorizadas, propiciando, dessa forma, uma adequada “reprodução sócio-econômica do conjunto”.

Isto posto, considerando as críticas como sendo uma questão da participação democrática da sociedade, as propostas apresentadas na Lei nº 8.987 procuram seguir a discussão contida no movimento da Reforma do Aparelho do Estado, surgida nos anos 80. Dessa forma, esta Lei de concessões propicia:

Um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos em setores como os de energia elétrica, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico (e) abastecimento de água (ALMEIDA & SILVA, 1996:35).

A Lei, portanto, permitirá que os capitais privados possam prestar serviços públicos antes prestados somente pelo Estado. Esta possibilidade eleva sobremaneira os recursos aplicados, reduzindo “gargalos que dificultam o crescimento econômico” como também

incrementa o mercado, aumentando as encomendas nas indústrias, fazendo com que haja uma queda no nível de desemprego.

Esta medida veio adequar o Estado em relação a uma nova configuração mundial, voltada à busca de uma maior eficiência das suas atuações e à busca sistemática pela redução dos custos, fazendo com que este passe a ter uma função “de planejador, mobilizador e de agente regulador das relações entre concessionárias e usuário final” (CONFORTO, 1997:218). Isto permite que o setor público consiga interagir juntamente com o mercado e com a sociedade civil organizada, na medida em que a sociedade exigir mais e mais serviços de boa qualidade, o mercado necessitar de melhores possibilidades de acumulação e o Governo de repassar os serviços antes prestados por ele à iniciativa privada.

Dessa maneira, a Agência precisará adequar-se aos novos paradigmas que surgem com relação às propostas de descentralização, no que tange ao “estabelecimento de mecanismos de regulação como instrumento de controle dos mercados setoriais, de fiscalização do processo e da garantia de qualidade dos serviços prestados” (CONFORTO, 1997:217). Em conjunto com uma boa eficiência, a Agência deverá procurar manter um controle sobre a qualidade dos serviços explorados pelas firmas; deverá procurar aumentar a conscientização da sociedade, no sentido de que esta é a melhor forma de prevenção; permitir um bom nível de informação, a fim de possibilitar a participação e a efetivação de parcerias concretas; como também procurar sempre :

A universalização dos serviços, sua exequibilidade, condições que dêem a investidores e usuários confiança na área dos serviços, possibilitando seu aperfeiçoamento organizado, o controle de sua qualidade e o acompanhamento de suas práticas (CONFORTO, 1997:219).

Como diz a autora, o processo de implementação da Agência não será de fácil digestão, entretanto, se apoiado em constantes aperfeiçoamentos de todos os setores envolvidos, com certeza ocorrerão mudanças significativas na melhoria da qualidade de vida. Não podemos esquecer também que “as Agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na Lei de sua criação, que em princípio não pode variar com a mudança de Governo” (BRESSER PEREIRA, 1998:225).

O problema do controle e da fiscalização dos serviços públicos delegados precisa ser muito bem analisado. O fato de que a iniciativa privada deverá passar por um processo de

transformação, em função desta nova associação, aumenta os riscos que o setor privado até então não corria, pois a partir daí “terá que se ater às questões de investimento, risco, incerteza, taxas de retorno, etc. em relação aos quais, atualmente, se vê desobrigado de responsabilidade” (FINGERMANN & LOUREIRO, 1992:35). Outro ponto, segundo os autores, é o fato de que sua remuneração irá depender diretamente destes fatores, fazendo com que estejam preparados para atuarem de modo bem mais transparente do que estavam acostumados, por tratarem-se de atores sociais diferentes, “discutindo questões como a formação de preços e a fixação de tarifas públicas”.

Para PRZEWORSKI (1996a), a questão da uniformização das atividades da qual deverão sofrer fiscalização e controle depende de qual papel é o mais adequado para o Estado seguir, se um modelo mais voltado à economia ou um modelo mais voltado à própria atuação do Estado sobre o mercado. De qualquer forma, o Estado deve implementar instituições que permitam “ao aparelho de Estado” fazer somente aquilo que lhe compete, “e ao mesmo tempo o impeça de fazer o que não deve” (PRZEWORSKI, 1996b:115). Portanto, o Governo deve procurar definir a abrangência, em relação à uniformização, do controle e da fiscalização dos serviços repassados, procurando saber se ocupar-se-á “diretamente de uma série de atividades (...) ou se tenderá a se limitar à suas funções específicas” (BRESSER PEREIRA, 1997:32). Esta questão da uniformização deverá ficar bem definida, pois envolve regiões do Estado em que a possibilidade de controle e fiscalização das atividades será mais atuante, devido a questões políticas, técnicas e também econômicas. Em algumas regiões nas quais exista, por exemplo, forte concentração populacional bem informada, o controle e a fiscalização serão realizados com mais eficiência e com maior rigor, vis-a-vis àquelas regiões que apresentam pouca ou nenhuma capacidade de informação.

Assim, é importante orientar a população no sentido de que, ao entrar em atividade, a SC/ARCO deve participar no controle e na regulação dos serviços que estão sendo oferecidos às empresas que obtiveram a permissão de exploração destes, pois a sociedade será dali para a frente um dos vértices mais importantes deste triângulo de atuação, da qual fazem parte, além desta, o Estado e o mercado. E mais, a questão da uniformização não poderá desprezar a questão cultural. Por ser um Estado colonizado por povos de diferentes culturas, atuando cada qual conforme sua característica de origem, a uniformização na fiscalização e no controle dos serviços deverá observar cada região como um local

diferente, para que se evite a superposição de uma cultura sobre a outra, não deixando, porém, de levar em conta o Estado de modo integral.

Uma questão chave que, algumas vezes, os formuladores de políticas públicas, e especialmente agora com a proposta de reforma do aparelho do Estado na ordem do dia, não levam em consideração é o fato de que, segundo SILVA & D'ARC (1996), com a volta de um sistema democrático mais aberto e participativo, a questão da má distribuição de renda e de bens materiais tornou-se mais escancarada. Dessa forma, é possível que “o entusiasmo da mudança (possa), às vezes, ceder lugar ao desencanto, à apatia e à hostilidade do novo”. Mesmo desconhecendo o poder de decisão que possui, a população, mais precisamente a sociedade civil organizada, deverá ser bem informada e bem orientada, pois as pessoas ou procuram não se envolver ou procuram não saber dos direitos e dos deveres que possuem, porque, de qualquer modo:

Os problemas enfrentados pela participação dos cidadãos na administração pública são inúmeros e complexos, sobretudo aqueles relacionados à percepção e às atitudes dos governantes e demais sujeitos do processo participativo, aos fatores público-institucionais que interferem no processo decisório governamental, às formas de atrair e manter o interesse dos cidadãos, aos arranjos institucionais que garantam a eficácia e a continuidade da participação (SILVA & D'ARC, 1996:49).

É por estes e outros motivos, como por exemplo o nível de participação da sociedade e do mercado no processo de atuação da Agência, que a SC/ARCO deve permitir que a população, especialmente pelo fato de ser a que tem o maior interesse na melhoria dos serviços delegados e prestados pelo Estado, tenha, se não livre, pelo menos controlado, acesso às informações a respeito de todo e qualquer processo no que tange à prestação dos serviços. Devido a isso, LOBATO (1997) reconhece que as informações e os bens sociais são responsabilidade da sociedade, em conjunto, e não de exclusividade do Estado, permitindo que ela, a sociedade, tenha o direito de adquiri-los. Estes bens podem ser a prestação de serviços públicos, a utilização de áreas destinadas à recreação etc.

Entretanto, não podemos esquecer que, sendo o Brasil um país em vias de desenvolvimento, a instituição de políticas sociais é muitas vezes estabelecida pelas relações entre o Estado e a sociedade. E como estas relações, em sua maioria, têm cunho mais político do que social, as demandas sociais que daí se originam muitas vezes estão

mais voltadas ao tamanho dos privilégios oferecidos do que ao atendimento à cidadania, afirma a autora.

É importante compreender que a proposta de criação da SC/ARCO poderá ser uma boa alternativa no repasse dos serviços públicos, antes oferecidos pelos Governos, à iniciativa privada, da qual muitas vezes ele, o Governo, se vê incapacitado de oferecer à sociedade. Aquela, por sua vez, deverá estar atenta ao fato de que, com uma maior participação da sociedade sobre as definições de utilização de verba, fiscalização e controle, a desregulamentação tende a “proteger direitos sociais, garantir padrões de qualidade dos bens e serviços (e) assegurar o bom funcionamento do mercado em áreas monopolistas” (BRESSER PEREIRA, 1997:32). Isto posto, a utilização de mecanismos de controle que, segundo o autor acima, são divididos em mercado, Estado e sociedade, permitem “melhorar a qualidade dos serviços prestados à população” (COSTIN, 1995:19), bem como melhorar a sua qualidade de vida.

Por isso, BRESSER PEREIRA (1997) avalia que a função “de cada mecanismo de controle” deverá ser a de atuar de forma independente, procurando sempre ser levado em consideração o bem estar da coletividade. Neste ponto, a função do Estado deve ser a de prover um “sistema legal ou jurídico, formado por normas jurídicas, além de instituições fundamentais da sociedade”. Enquanto o mercado é representado pela competição entre as empresas, a sociedade civil, por sua vez formada por grupos sociais, procura “defender interesses particulares, corporativos”, e mesmo o interesse público.

Uma maior participação da sociedade permitirá que o corporativismo político se torne menos influente, pois, como cita CONFORTO (1998:33), é no “processo de gestão participativa...(que se dá)...a discussão do ponto de vista coletivo, dado que o cidadão, como consumidor individual, não (está) apto a perceber o conjunto de necessidades, interesses e demandas emergentes da prestação de serviços”. Dessa forma, é imprescindível que a Agência execute as “duas funções” que estão contidas na “Exposição de Motivos nº 002/GVG”, de 22 de fevereiro de 1999, quais sejam; “definir padrões e procedimentos” que possibilitem serviços adequados à economia e à “sociedade catarinense”; e a de procurar defender os usuários, ou melhor, os cidadãos, dos abusos que porventura possam existir, originários do poder econômico.

Portanto, precisará haver um grande debate para que a Lei final não fique limitada a questões que não sejam as operacionais, porque, quando entrar em vigor, deverá servir de ponto de referência para toda a sociedade, permitindo a esta todo o apoio necessário na defesa dos seus interesses e direitos. É importante que haja debates, já que, de acordo com KLIKSBERG (1996), a implementação das políticas sociais é um campo em que se manifestam múltiplos aspectos das lutas dentro do setor público, sendo também propício ao desdobramento das estratégias competitivas de diferentes setores da sociedade civil e à disputa pelo poder, pelo fato de, ao mesmo tempo, apresentar problemas organizacionais desconhecidos, cenários imprevisíveis e dificuldades técnicas muito específicas, inexistentes em outros campos de gestão.

A Agência deverá atuar de maneira que não propicie qualquer forma de subestimação ou abandono de variáveis institucionais e/ou gerenciais, pois, para KLIKSBERG (1996), a existência de carência de qualquer uma destas estratégias poderá fazer com que surjam “queixas insolúveis acerca da ineficiência burocrática”. Por isso, o quadro burocrático da Agência deverá estar atento ao fato de que poderão haver complexidades, ambigüidades e multidimensionalidades nas decisões de execução das políticas da SC/ARCO. Estas características podem não vir todas juntas, mas, individualmente, existe uma grande chance de ocorrer. Portanto, conforme ele, tanto o Estado, o mercado e a sociedade, como a Agência, deverão encontrar formas de revê-los, buscando estratégias que possam permitir, se não a eliminação, ao menos sua redução, de maneira que não perturbem o encaminhamento adequado das políticas que poderão possibilitar a melhora nas condições de vida da sociedade.

Segundo GONÇALVES (1996), para que uma política social seja bem sucedida, deverão existir condições necessárias à sua boa implementação, como também o planejador deverá estar consciente das necessidades da população além das condições que a política poderá oferecer ao fim que se destina. Assim, tem-se que:

Diferentes pontos de vista do processo de desenvolvimento e mudança social dão origem a diversos programas de intervenção, (como) também diferentes formas de ver o processo de formulação de política dão origem a diversos métodos de melhorar a eficiência da política em alcançar seus objetivos (GONÇALVES, 1996:72).

Tanto o Estado quanto à Agência, considerando seu corpo burocrático, precisam estar preparados, ao desenvolverem qualquer política social, para a realização de uma

minuciosa análise da situação que irão enfrentar. Segundo este raciocínio, a autora ressalta que “os planejadores sociais devem ter a capacidade de prever as implicações de tal avaliação para o sucesso provável de um opção particular de política em dadas circunstâncias”.

Isto influencia sobremaneira a atuação daqueles que estão envolvidos direta ou indiretamente na elaboração de políticas que buscam a melhoria de vida da sociedade. Tal atuação faz lembrar aos planejadores sociais que suas:

Ações são fortemente influenciadas, se não determinadas, pelo Estado e suas atividades, isto é, dependendo da forma pela qual o Estado é constituído e das iniciativas e intervenções que ele empreende, várias estratégias serão propostas pelos planejadores sociais, como diferentes serão as modificações das estratégias existentes (GONÇALVES, 1996:73).

Por isso, o planejador social deve, analisando o papel de atuação do Estado, identificar a área e os aspectos de sua atuação, de modo que consiga “formas mais participativas de planejamento” (GONÇALVES, 1996).

De qualquer maneira, “os planejadores sociais devem ser capazes de obter a quantidade ideal de mudança compatível com: a) os objetivos da política; e b) o equilíbrio prevalente de forças políticas, econômicas e outras que formam o atual contexto no qual uma teorização particular de mudança social deve ser traduzida em realidade por meio daquela política” (GONÇALVES, 1996:72).

A participação do Estado sobre as questões que envolviam a economia interna até a década de 80 era muito forte. Após 1988, com a consolidação da democracia no país, o Estado passou a ser questionado sobre sua capacidade “de assumir a responsabilidade exclusiva e isolada pela formulação de políticas públicas e pela tomada de decisões sobre temas e questões que, na verdade, pertencem ao conjunto da sociedade” (TENÓRIO & ROZENBERG, 1997:101-102). Então, é importante que os formuladores de políticas públicas levem em consideração “as necessidades e demandas dos consumidores ou usuários de serviços, e as técnicas e pontos de vista de mercado (que) podem ter um papel relevante nesse processo” (CONFORTO, 1998:28). Portanto:

A política de bem-estar (deve ser) vista ou como um conjunto de mecanismos aliviadores e intervenções, objetivando legitimar uma certa estrutura, ou como os resultados concretos de vitórias colhidas pelos

‘trabalhadores’ ou o ‘povo’, representado por ‘grupos de pressão’, movimentos, sindicatos, ou mesmo partidos políticos (GONÇALVES, 1996:78).

Todavia, segundo a autora, “a política de bem-estar”, não deverá ser vista apenas “como resultado das pressões da classe trabalhadora”, mas também como uma tentativa de controle da classe trabalhadora pela burguesia, procurando assim evitar qualquer tipo de manifestação surgida de “setores mais carentes da população”. É importante perceber, pois, “que os cidadãos (devem ter) um papel ativo em relação à prestação de serviços públicos” (CONFORTO, 1998:28), por estar diretamente envolvida com eles, além do que, quanto maior a participação dos usuários, maior o grau de envolvimento destes em relação aos serviços. Em função disto, a Agência deverá estar engajada em procurar encontrar “soluções criativas e inovadoras para problemas sociais” (TENÓRIO & ROZENBERG, 1997:105). É de extrema importância perceber que a possibilidade:

Da representação de interesses, traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que vêem as políticas públicas como exclusivamente estatal...(pelo fato de que)...estariam presentes interesses articulados segundo as clássicas formas ou corporativista ou clientelista, onde os diferentes atores ou são excluídos, ou representados, ou cooptados, ou legitimadores (LOBATO, 1997:39).

Isto mostra que a Agência deverá atuar de forma a não deixar transparecer nenhum dos “interesses articulados” acima citados. Deve-se perceber também que a “formulação de políticas públicas” exige condições nas quais as relações de produção, em uma formação social cujo relacionamento entre Estado e sociedade seja influenciado “pelas condições histórico-culturais”, requerem padrões que reclamem uma maior participação direta ou indireta da população. A participação da sociedade, que será analisada no capítulo seguinte, é fundamental no sentido de que, com esta atual questão da atuação gerencial do Estado, sobre ela recai a definição de como, quando, onde e quem irá implementar as obras e/ou os serviços, pois é “difícil para o planejador social identificar e entender os mecanismos que necessitam ser ativados (ou primeiro estabelecidos e então ativados) para modificar a situação e superar o problema” (GONÇALVES, 1996:72).

Por esta razão, a autora salienta que “diferentes pontos de vista do processo de desenvolvimento e mudança social dão origem a diversos programas de intervenção, (assim como) também diferentes formas de ver o processo de formulação de política dão origem a diversos métodos de melhorar a eficiência da política em alcançar seus

objetivos”. As políticas públicas são vistas, dessa forma, como “um amplo espectro que vai desde o desenho de políticas e a compartimentalização de sua instrumentação até o uso de sistemas de mensuração diferentes”. Por isso, KLIKSBERG (1996:85) avalia que a “participação ativa e permanente do setor social na concepção de políticas econômico-sociais integradas (...) exige (...) dimensões básicas da reforma do setor social seja (via) formação de espaços organizacionais e de capacidades apropriadas (ou via) participação eficiente na questão”.

Analisando as matrizes “de formulação de políticas públicas”, LOBATO (1997:31) considera que, basicamente, são três as matrizes estudadas. A primeira delas, a pluralista, “tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao Governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos”. Segundo a autora, indivíduos reuniriam-se com a finalidade de defenderem interesses comuns, e as conquistas que conseguiriam seriam dadas pelas condições “de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários”. A autora verifica ainda que o equilíbrio entre as forças opostas, possibilitado via “processo eleitoral”, seria idêntico ao que ocorre “no mercado econômico”, onde “o equilíbrio (é) dado pela competição plural, (permitindo a todos a) garantia de acesso à vida política”. Assim mesmo, ela argumenta que os pluralistas relutam em acreditar que exista um interesse geral, ou seja, o “Estado (seria) neutro e imparcial”. No entanto, crêem eles que a sociedade passa a ter um “papel de aliviador de conflitos”.

A segunda matriz, conhecida como “jogo institucional”, parte “do princípio de que a atuação governamental em relação ao conjunto da sociedade, expressa em última instância pelas políticas públicas, não pode ser entendida como um corpo uniforme e racional”. Os teóricos que estudam esta política criticam os modelos racionais ou organizacionais, das quais as políticas utilizadas pela “administração pública” seriam vistas como um “processo decisório do Governo”, ou como uma “resultante de processos decisórios fruto das diferentes unidades de decisão do Governo”. De acordo com ela, comentando alguns autores, os dois modelos apresentados não colocariam em questão o problema do conflito de interesses no “processo de formulação de políticas”. A questão central do modelo, portanto, está no fato de que cada participante do processo de formulação de políticas objetiva obter ganhos especiais, pois “os diversos agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do setor público”.

A terceira e última matriz, o neocorporativismo, surge “da crítica ao pluralismo e da análise dos modelos de relacionamento político adotados pelas democracias do *welfare state*”. Nas vertentes citadas, a necessidade de intervenção estatal partiu da relação existente entre o público e o privado, criando uma “complexidade no atendimento a demandas opostas, expondo o Estado a conflitos intensos, enfraquecendo os Governos representativos e implicando maiores custos”. Para a autora, portanto, o corporativismo é definido como:

Um sistema de intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto à suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio (LOBATO, 1997:39).

Por ser intrínseco ao capitalismo, o corporativismo busca “a sua manutenção, de forma pacífica e democrática”. No corporativismo, a elaboração de política é feita através de grupos, sindicatos, corporações e partidos instituídos e co-responsáveis, possibilitando que o Estado e a sociedade encontrem formas de melhor resolver os conflitos.

3.2 - O CARÁTER DE ATENDIMENTO

Outra abordagem que podemos considerar no estudo da SC/ARCO, é a questão da política do bem-estar. Sobre este assunto, GONÇALVES (1996:79), descreve que esta política “emergiu de tensões sociais amplas, problemas e lutas”. A partir da sua análise, a autora expõe e discute os principais problemas da “recente política brasileira de bem-estar”. O primeiro, que se refere “à transformação de necessidade em demandas”, é entendido como um processo de absorção das tensões sociais e das lutas existentes nos vários setores da sociedade. Ela adverte que é importante saber de onde e de que forma surgem as necessidades e como as “necessidades populares” passam a ser “demandas populares”. Conforme a autora, um dos pontos seria “um exercício orquestrado pelo Estado no qual as ‘necessidades populares’ (serviriam) de base para construir demandas antipopulares às políticas correspondentes”. Um segundo item referente a este primeiro ponto é o que diz respeito às “necessidades expressas de um setor das classes dominantes

(...) transformadas de forma a incluir segmentos das 'classes populares', apesar do caráter talvez antipopular das políticas correspondentes”.

O segundo ponto considerado por ela, a “fabricação de necessidades”, é entendido como a adoção e a conversão “dos problemas específicos articulados por grupos particulares” através da burocracia. Para cada necessidade que surge, o Estado responde de uma “maneira específica”, possibilitando que ocorra “adaptação/gerência de alianças existentes e/ou a criação de novas”. O processo de fabricação das necessidades pode ser analisado também via estudo dos critérios que a burocracia utiliza “para estabelecer o peso social a ser vinculado a uma opção de política, para avaliar o mérito concreto de uma política, para definir sua implementação e para formular seu orçamento”. Por este motivo, a autora salienta que “quanto mais ativo for o Estado no processo de transformação das necessidades em demanda, mais oportunidades haverá para as classes populares se beneficiarem de novas iniciativas na esfera de política de bem-estar” (GONÇALVES, 1996:81).

A autora, verificando os modelos de política de bem-estar, constata que estes, para serem bem implementados, devem ser analisados de três diferentes maneiras. Estas são: a) a financeira; b) a gerencial e; c) a metodológica. Na forma financeira, existem elementos que permitem que o Estado possa “contratar diretamente as associações populares de classe, de (modo) que estas sejam as ‘donas do projeto’ (formuladoras e gerenciadoras)”. Quanto à gerencial, podemos “enquadrá-la num modelo mais ou menos participativo”. É possível também, na dimensão gerencial, permitir que as agências que administram projetos, avaliem-nos de várias maneiras, possibilitando a ampliação do poder de decisão sobre os mesmos. No que diz respeito à dimensão metodológica, a autora não considera esta de muita importância, vis-a-vis as outras dimensões, pelo fato de que, neste caso, a ideologia acaba impondo suas decisões.

KLIKSBERG (1996), ao estudar as organizações sociais, verifica que estas “resumem grande parte dos dilemas e ambigüidades, das sociedades modernas...(e que)...é preciso passar necessariamente das concepções unilaterais e estatísticas a visões complexas, que abranjam múltiplas dimensões e sejam de caráter dinâmico”. Dessa forma:

As organizações privadas e públicas que alcançam a excelência não atingem por meio de minuciosas reordenações formais, e sim, entre outros aspectos, pela capacidade de identificar a agenda de decisões-

chave, pelo desenvolvimento da rede de contatos, pelo envolvimento do pessoal, pelas inovações, pela flexibilidade, pelas políticas de imagem eficientes, pelas relações com o meio e pelo desenvolvimento de aptidões para lidar com a complexidade (KLIKSBERG, 1996:81).

Em vista disso, o autor considera que os “problemas de desordem formal existentes no campo social são um obstáculo (e que portanto) deveriam ser solucionados”. Assim, “as graves dificuldades de produtividade e operação” do setor social nos países em vias de desenvolvimento estão ligadas às seguintes questões:

- a) Do ponto de vista “da macroestrutura organizacional” do setor público, o social, no seu conjunto, é fraco, devido à sua fraca influência sobre as grandes decisões; devido sua posição na estrutura política do Estado assentar-se “em níveis médios e não raro inferiores”; devido à não possibilidade de influenciar “nos processos fundamentais...(e)...no cumprimento de seus objetivos”; tendo isto como consequência uma exclusão sobre as decisões consideradas fundamentais, “como negociação da dívida externa, política comercial e de preços e remunerações”;
- b) Nos países em desenvolvimento, existem organizações que apresentam indicadores satisfatórios de “desenvolvimento gerencial, estabilidade, remunerações adequadas e utilização de tecnologias avançadas”. Há, ainda, organizações com estruturas “atrasadas e outras em estado intermediário”. As que representam o setor social, com frequência, estão localizadas nestas últimas. Isto faz com que tenham grandes dificuldades na implementação de programas que visem sua melhora, além de apresentarem restrições no que diz respeito à “sua capacidade de gestão”;
- c) Aqui, os “processos de instrumentação das políticas sociais” representam um farto campo de lutas pelo poder, para intrigas, para clientelismos e para outros relacionados a “pressões econômicas e especulativas, tanto nacionais quanto regionais”;
- d) Identificados pela moderna gerência, os “metapoderes externos” provocam redução de “poder e recursos dos programas sociais”. Em função disto, as instituições do setor social procuram defender com o maior zelo o poder que

ainda lhes resta, provocando uma “luta interorganizacional” por este poder restante;

- e) “A participação da comunidade” é importante “para a eficiência dos programas sociais”. No entanto, o setor social é geralmente constituído por organizações controladas segundo modelos tipo piramidal. Estes modelos dificultam a participação, provocam muitos conflitos com a comunidade, além do que não conseguem entender os sinais vindos da sociedade;
- f) O modelo de organização centralizadora se faz presente em muitas “instituições intermediárias e atrasadas”, tais como as sociais;
- g) A sociedade civil deveria permitir ampla capacidade de ajuste entre esta e o setor social, pelo fato de que existe um grande potencial para que ocorram operações entre os mesmos e as demais organizações não governamentais;
- h) A escassez de profissionais que busquem “uma gestão especializada em gerência social”, para atuarem nos setores sociais, leva-os a optarem por profissionais de áreas afins, como médicos, educadores, entre outros, que, apesar de sua qualificação, “não possuem a formação” necessária para enfrentarem as características “das atividades gerenciais”;
- i) A pouca utilização da “avaliação como instrumento gerencial” pelo setor social deve ser vista não como uma dificuldade administrativa, mas deve estar relacionado “com os outros problemas mencionados”, como “também com discussões não solucionadas”; e
- j) Baseado “em operações multi-institucionais”, o trabalho do setor social objetiva cumprir, via projetos, os esforços das diversas organizações de diferentes grupos.

Portanto, para que a Reforma do Estado apresente uma gestão eficiente “das políticas e programas sociais”, o Estado necessita formular “estratégias eficazes para cada uma das questões mencionadas, bem como para outras que possam ser acrescentadas” (KLIKSBERG, 1996:83). Qualquer Reforma proposta que não leve em conta as questões citadas terá, segundo o autor, “efeitos muito limitados”. A reforma do setor social realizada via estilo tradicional acabou não permitindo a incorporação de formas que possibilitassem

a implantação de estratégias orgânicas. Por isso, comentando Rondinelli (1983), o autor analisa que “a insistência no planejamento detalhado de projetos, seu estrito controle administrativo e a atribuição dos desvios aos sistemas de planejamento e de controle não correspondem à realidade de muitos projetos em execução no mundo em desenvolvimento”.

Para ele, as muitas tentativas que permitiram que “hierarquias rígidas no setor” fossem implementadas, acabaram levando a uma piora “nas lutas interorganizacionais por jurisdições e recursos”. Uma solução apontada pelo autor seria explorar o uso da “gerência intergovernamental”, pelo fato de que as organizações públicas, atuando de forma isolada, não conseguem atingir os objetivos desejados. Necessitam que mais algumas entidades caminhem na mesma direção, pois a cooperação multi-institucional permite que os objetivos sejam alcançados.

A partir deste ponto de vista, COELHO (1998) relata que:

Os resultados de uma política pública passam a depender não apenas da força dos interesses em confronto, mas também da forma como os procedimentos executados no interior dessas agências burocráticas reforçam ou inibem as iniciativas tomadas por diferentes atores (COELHO, 1998:119).

Mesmo assim, segundo a autora, políticas previamente concebidas permitem que o Estado assuma, de forma adequada, novas políticas sociais, criando uma eficiente capacidade administrativa, definindo uma boa distribuição de recursos, instituindo alianças e consolidando “procedimentos burocráticos”. Para tanto, “a nova necessidade de reformas é percebida a partir de problemas detectados nas políticas existentes e as novas políticas serão construídas sobre programas e estruturas preexistentes”. Portanto, “o processo de discussão de alternativas e tomada de decisão é largamente determinado pelo contexto institucional”. Tais alternativas, conforme a autora, devem ser elaboradas em contextos organizados, devido ao fato de haverem alternativas originárias de vários pontos de vista, sendo que apenas algumas informações estão disponíveis, existindo, neste caso, participantes que já estão “comprometidos com certas demandas”.

Para PINHEIRO (1995:82), “a conjugação de forças políticas que viabiliza o novo modelo envolve tanto elementos novos provenientes dos setores organizados como atores políticos ancestrais, que sobrevivem no poder um modelo após o outro”. Considerando as

organizações políticas e a necessidade de mudança “para o modelo de desenvolvimento emergente”, o autor argumenta que “as políticas sociais” passariam a ter um novo sentido, alterando para melhor seus objetivos. Por isso, para LOBATO (1997:41), “no nível da formulação de políticas públicas, interagem mutuamente interesses diversos, representados por vários setores, entre eles o Estado”.

É neste ponto que o Estado passa a agir tanto como arena de lutas como ator, pelo fato de ser nesta situação que são canalizadas as demandas sociais. O Estado funciona como arena quando, via poder estatal constituído, “possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política”. O Estado atua como ator quando participa “como constituição periódica de uma determinada hegemonia dirigente, quanto como hegemonia dominante”. Isto faz com que o Estado, na sua necessidade estratégica, mantenha “vínculos estreitos com setores diversos da sociedade e, conseqüentemente, o fará com aqueles que são virtuais demandantes, não só pela possibilidade de prever ou acomodar demandas, mas também pela capacidade que tenham de difundir interesses ou amortecer interesses contrários” (LOBATO, 1997:42).

Por seu turno, “tanto o Estado quanto os interesses e os grupos que o representam interagem mutuamente na determinação da representatividade que o Estado atribui, perena ou periodicamente, em maior ou menor grau, a diferentes setores”. Portanto, naquilo que diz respeito ao plano específico de formulação de política social, “a negociação social se revela nos interesses envolvidos através (...) do grau de universalização, que implica a disponibilidade e/ou possibilidade de que o senso público ou coletivo se sobreponha ao privado, não de forma contraditória, mas que o segundo possa ser atendido, direta ou indiretamente” pelo controle do primeiro (LOBATO, 1997:47).

É importante, pois, “procurar na participação coletiva no processo de gestão pública o equilíbrio entre os diversos interesses da população como cidadãos, consumidores, eleitores e comunidade” (CONFORTO, 1998:33). Este processo, chamado de gestão participativa, está “ligado aos contratos internos e externos de gestão pública por resultados”. Por isso, a autora ressalta que a eficiência e a eficácia do desempenho dos “contratos internos e externos de gestão pública”, utilizando para isso um “ente regulador”, requerem a participação coletiva, como também do Estado e do mercado.

Quanto ao ente regulador, ela enumera “um conjunto de princípios” fundamentais ao bom desempenho de suas funções. Estes princípios são:

- a) Independência que possibilite equilibrar “os interesses envolvidos na prestação dos serviços (Governo/consumidores/cidadãos/operadores”;
- b) Incentivos que proporcionem “uma operação eficiente” e que permitam uma “competição comparativa” em relação a “outros mecanismos reguladores”, levando estes a um “fluxo eficiente da operação”;
- c) Centralização das “ações de controle” em função das “metas e parâmetros definidos em contrato”, como também através das normas vigentes;
- d) Tarifas que correspondam aos reais custos dos serviços e, se houver necessidade, poderão ser utilizados “subsídios cruzados fiscais e/ou cruzados por atividade econômica”, porém “nunca cogitar a alteração da composição das tarifas, que devem garantir a exequibilidade dos custos reais de operação e dos investimentos”;
- e) Transparência nas atividades, possibilitando “aos usuários e aos consumidores” informações a respeito dos “padrões de serviços, metas, investimentos, direitos e deveres dos usuários”; e
- f) Legitimidade na execução das suas funções, procurando efetua-las em conjunto “com representantes das concessionárias, das instâncias governamentais, dos consumidores e da sociedade civil”.

Para finalizar, CONFORTO (1997:226) lista “os principais pontos e problemas referentes à estruturação do ente regulador”. A autora enumera três áreas básicas onde estão presentes estes “pontos e problemas”. A primeira área diz respeito à “definição dos papéis jurisdicionais das autoridades locais e do ente regulador”, estando dividida em:

- a) “Os papéis específicos e as responsabilidades”;
- b) “Os objetivos regulatórios”;
- c) “O desenho da regulação do Estado (por indústria, setor ou multissetorial)”;

d) “A qualidade da competência regulatória (consultiva, decisiva)”.

A segunda área se refere ao “desenho institucional” do ente regulador. Esta está dividida em:

- a) “O grau de independência do ente”;
- b) “A composição e qualificação do pessoal”;
- c) “A questão dos mandatos e salvaguardas contra demissões arbitrárias”;
- d) “A instância de apelação”;
- e) “A relação entre reguladores setoriais...(e, de uma forma mais ampla)...as regulamentações ambientais e antitrustes”; e
- f) “A proposta de participação dos usuários no controle da qualidade dos serviços prestados e na implementação de cronogramas de investimentos”. Este ponto, para a autora, é muito importante, pois, segundo ela, existe uma “falta de consciência de cidadania plena, no exercício de direito e também de deveres da nossa população, de uma maneira genérica acostuada a esperar que o Governo tudo resolva”.

A terceira área relaciona os itens referentes “à estratégia governamental na definição” do ente regulador. Esta área está dividida em:

- a) “O estabelecimento de um ente regulador ambiental e integrado” aos demais entes criados para regular “os serviços públicos concedidos”;
- b) “Estado e Municípios (...) constituem poder concedente e detêm as atribuições de formuladores das políticas”, normatizando os processos licitatórios das concessões e cancelando contratos que fujam às “cláusulas legais previstas”; e
- c) O ente regulador deverá ter a incumbência de “monitorar e fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão dentro das normas e legislações pertinentes e de forma articulada com o ente ambiental”. Esta articulação, para a autora, deve ser feita através de uma estrutura qualificada, enxuta, com um comitê gestor “nomeado ou indicado pelo poder concedente” e com poderes

suficientes que permitam uma garantia mínima com relação à sua independência nas “interferências políticas”, além de procurar incentivar “a participação de representantes de usuários e concessionárias no processo”.

Portanto, segundo ela:

Quando se definem os caminhos institucionais de inter-relação entre a regulação ambiental e a de serviços públicos, e a estrutura organizacional e legal de criação e funcionamento do ente regulador dos processos de representação e participação dos usuários e concessionários e das instâncias de arbitragem, abre-se caminho para a efetiva implementação do processo regulatório de prestação de serviços dentro dessa nova perspectiva de gestão no Estado (CONFORTO, 1997:227).

Dessa forma, quando entrar em atividade, o ente regulador irá inaugurar “uma nova etapa no cenário político institucional”, fazendo com que o Governo passe a exercer papéis mais fortes como o de “formulador de políticas e controlador dos serviços públicos”.

CAPÍTULO IV

O BENEFÍCIO DA COMPETITIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

4.1 - A COMPETITIVIDADE

A criação da Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO permite ao Estado, de certa forma, repassar às empresas privadas os serviços que antes eram de sua exclusiva incumbência. Assim, o Estado deve procurar definir sua área de abrangência, ou seja, limitar-se às suas funções específicas. Deve também “determinar qual a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas” (BRESSER PEREIRA, 1997:32). Para isso, devem ser criadas “instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 1996a:39). Segundo esse autor, ao mesmo tempo em que a sociedade passa a ser mais exigente, maior deve ser a regulamentação implementada pelo Estado. Porém este não poderá se exceder na sua regulação, pelo fato de que poderá haver custos adicionais para a economia, e, assim, atingir até mesmo aqueles que devem ser beneficiados.

Neste caso, um excesso de regulação poderá inclusive ser entendido como uma intervenção direta do Governo sobre a economia. Mas não é por aí que o Estado deve se direcionar. O Estado deve deixar o mercado se auto-regular, pois, de acordo com BRESSER PEREIRA (1997), “o mercado tem capacidade de coordenar a economia de forma ótima, de modo que torna-se desnecessária a intervenção”. Pelo fato de existirem possibilidades de o mercado coordenar as atividades econômicas com mais eficiência, os custos de transação²³ que certas atividades apresentam podem ser solucionados de forma mais eficiente via coordenação administrativa.

Para que isto ocorra, é necessário que empresas previamente habilitadas façam esta ligação entre o Estado e o mercado. Em vista disso, BRESSER PEREIRA (1997) enumera três mecanismos que considera fundamentais. São eles: “o Estado, o mercado e a sociedade civil”. No que diz respeito ao Estado, ele centraliza “o sistema legal ou jurídico”, criando normas e mecanismos de controle que possam fazer com que os outros mecanismos funcionem amparados em regras. No mercado funcionam as trocas, onde o que está implícito é a competição. Quanto à sociedade civil, esta precisa estar devidamente organizada, de forma que consiga defender seus interesses dos interesses dos outros mecanismos.

Podem ser utilizados também, conforme o autor, critérios funcionais ao invés dos institucionais. Para ele, os critérios funcionais dividem-se também em três formas de controle. O primeiro é “o controle hierárquico ou administrativo”, que é implementado no interior “das organizações públicas ou privadas”. O segundo é “o controle democrático ou social” que, em termos políticos, é exercido “sobre as organizações e os indivíduos”. Por último, “o controle econômico via mercado”. Neste segundo critério, o autor avalia que exista uma melhor compreensão do espaço ocupado por cada mecanismo institucional.

A partir deste critério funcional, o autor organiza os mecanismos de controle em difuso, representado pelo mercado; concentrado e resultante de deliberação, representado pelo controle social; democrático, sendo representado pelo “controle democrático representativo”; por fim, o autoritário, que é representado pelo “controle hierárquico

²³ Estes custos de transação podem ser representados pelos custos de oportunidade pelas quais a empresa opta em aplicar num determinado investimento em detrimento de uma aplicação mais rentável no mercado financeiro. Pelos custos de produção, aí incluídos os custos diretos, os fixos, os indiretos e os variáveis, devendo a empresa verificar se é viável ou não produzir com estes custos elevados. Como também pelos custos sociais, observando se estes custos realmente são necessários na elaboração de determinado serviço ou obra que venha beneficiar a população.

gerencial”, pelo “controle hierárquico burocrático” e pelo “controle hierárquico tradicional” (BRESSER PEREIRA, 1997:37).

Dessa forma, analisando estes mecanismos, o autor verifica que o melhor controle, por ser mais geral, difuso e mais automático, é o mercado, pois, segundo ele, é “através da concorrência” que são obtidos “os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder”. Com isso, considera que, sempre que possível, “o mercado deverá ser escolhido como o mecanismo de controle”. De qualquer forma, avalia que existem coisas que escapam “ao controle do mercado”. Seja pelo fato de que existem outros valores que não são os econômicos; seja pelo fato de o mercado, algumas vezes, deixar de funcionar a contento, devido às suas imperfeições ou às suas externalidades.

Também o autor analisa que “a democracia direta ou o controle social” são os mecanismos que permitem uma avaliação mais democrática e difusa. Pois é através deste controle social que a sociedade acompanha tanto “os comportamentos individuais (...) como as organizações públicas”. Considera que o “controle social das organizações públicas” pode ser feito de duas formas. A primeira, de baixo para cima, quando a sociedade organizada politicamente tem como objetivo “controlar ou influenciar” as instituições nas quais ela não possui poder formal. A segunda, de cima para baixo, quando o conselho de diretores das instituições públicas não-estatais possui o comando social.

Na sequência, ele defende que a “democracia representativa”, via eleições regulares e ilibadas, permite a definição de Leis e critérios que possibilitem às Agências atuarem de forma mais transparente possível. Junto a isto, MARQUES (1996) ressalta que uma sociedade quanto mais democrática e moderna, menos os indivíduos necessitarão de meios, como passeatas, bloqueios de estradas, entre outros, para que seus direitos de cidadãos sejam respeitados. Dessa forma, tem-se que:

O desempenho das empresas que prestam serviços essenciais à população deveria ter como principal critério de avaliação o tratamento por elas dispensado ao mais insignificante e inofensivo de seus usuários, justamente àquele destituído seja do poder econômico dos grandes grupos consumidores, seja do poder político da sociedade organizada, seja, ainda, do poder de barganha das corporações (MARQUES, 1996:17).

Por isso, a análise feita por este sobre a “maximização econômica” e a “satisfação do consumidor” mostra que esta satisfação propicia distinguir modalidades de organizações,

tais como: a) “associações de ajuda mútua”, que tem como beneficiário o próprio associado; b) “organizações comerciais e de fins lucrativos”, onde os beneficiários são o dono, o empresário ou o acionista majoritário; c) “organizações prestadoras de serviços”, cujo principal beneficiário é o cliente; d) as organizações dedicadas ao bem comum”, tendo como maior beneficiária a própria sociedade. Pelo fato de a Empresa Estatal estar enquadrada em quase todas estas categorias, o Governo precisa escolher a quem vai satisfazer, se aos empregados das Estatais, no caso do item “a”; se as próprias empresas do Governo, no caso do item “b”; se as empresas de utilidade pública, no caso do item “c”; ou mesmo ao público em geral, no caso do item “d”.

Isto posto, o autor argumenta que a melhor saída para este impasse seria a regulação, pois “produz melhores resultados”, e também porque o Governo necessitaria criar muitas estatais para poder abranger todo seu “escopo múltiplo e variado”. Nesta visão, é possível que uma empresa, mesmo sendo fiel às suas peculiaridades e à sua cultura interna, busque oportunidades novas, como “proprietária ou concessionária” de firma recém-privatizada ou serviço recém-desestatizado, aplicando o conhecimento e experiência adquiridos durante os anos de atividade. Esta mudança poderá representar ainda uma oportunidade de renovação da empresa, “estimulando sua capacidade criativa e de adaptação”.

A avaliação de desempenho, neste caso, é feita via “métodos de comparação”, permitindo que a performance da empresa, especialmente aquelas que exploram monopólio legal ou natural, seja feita através da eficiência dos serviços prestados. Dessa forma, os “métodos de comparação”, para medir a eficiência dos serviços, são realizados tanto nas empresas que prestam o mesmo serviço em diferentes regiões, como também naquelas empresas que se dedicam à exploração de “diferentes utilidades públicas na mesma região”, além de serem confrontados tais métodos entre “empresas de infra-estrutura com empresas de outros setores que atuam na mesma região ou em regiões distintas”.

Isto permite a ampliação do horizonte de avaliação das empresas, como também dos órgãos incumbidos de avaliarem os serviços prestados, possibilitando uma visão mais abrangente na “prestação de serviços públicos”.

Desse modo, BORENSTEIN (1999) verifica que a “mudança da regulação sobre as organizações (...) leva as mesmas a desenvolverem processos internos, isto é, valores, estruturas, sistemas de controle e uma distribuição de poder”, conduzindo ao equilíbrio

com o ambiente. Segundo ele, o “poder relativo entre Governo e empresa” irá medir a capacidade com que aquele tem de implementar a regulação. Poder este que é identificado como sendo político e econômico.

Tal relação de forças pode ser medida através da dependência que a empresa tem quanto aos recursos que lhes são fornecidos, tais “como áreas de concessão, recursos financeiros”, entre outros. Outro ponto que mede a relação de forças entre o Estado e a empresa é a questão da “visibilidade política”, na qual deve estar implícita a sua contribuição aos objetivos sociais “e o atendimento às necessidades básicas da população”. Outro fator que mensura esta relação é a “característica da empresa”, a qual está relacionada com “tamanho, performance etc.” Um outro ponto que examina esta relação é o que diz respeito às “características ambientais, como competição, qualidade” etc. Por último, as “características do sistema político e administrativo do país e das pessoas envolvidas” também avaliam tal relação, pois neste ponto estão incluídas as filiações partidárias, as personalidades e as “redes de influência”.

BORENSTEIN (1999) analisa ainda a intensidade que a regulação pode tomar. Segundo ele, esta intensidade “pode ser dimensionada” através de escopo, ou seja, o objetivo que se busca atingir “com a regulação”. A restritividade representa uma outra questão da intensidade da regulação, sendo que a mesma está “relacionada com o grau de restrição sobre a organização”. O grau de incerteza também é uma forma de avaliação, sendo que este é criado pelo processo regulatório. Por fim, a duração que se deve dar à regulação. O autor ainda cita fatores contextuais que devem ser considerados, “como o clima político e a história da regulação”.

Ele, ao analisar “o equilíbrio dinâmico entre regulação e gestão competitiva”, verifica que “o grau de determinismo ambiental”, isto é, a capacidade que o ambiente externo tem em influenciar as ações das organizações, “e a capacidade de escolha estratégica”, ou seja, a autonomia que a organização tem de decidir, antecipar ou influir nas ações que podem ser tomadas nas situações de mudanças, representam “variáveis independentes” na gestão competitiva da empresa, reduzindo ou possibilitando “a capacidade de escolha estratégica”.

Tais variáveis podem ser analisadas em função da: a) seleção natural, representada por um alto “grau de determinismo ambiental” e uma baixa “capacidade de escolha

estratégica, podendo ou não ser descartada do mercado; b) diferenciação, na qual apresenta um alto “grau de determinismo ambiental” e uma alta “capacidade de escolha estratégica. Neste item, a organização pode adaptar-se de forma restritiva “com mudanças internas”; c) “escolha estratégica”, possuindo um baixo “grau de determinismo ambiental” e uma alta “capacidade de escolha estratégica”. Aqui, a organização alcança “máxima capacidade de escolha e adaptação planejada; d) “escolha indiferente”, correspondendo um baixo “grau de determinismo ambiental” e uma baixa “capacidade de escolha estratégica”. Neste ponto, a organização deve buscar uma “escolha incremental e (uma) adaptação pelas oportunidades”.

Uma questão essencial que acompanha a escolha estratégica é o fato de que, “para o Governo e a sociedade”, os setores de infra-estrutura devem ser “geridos de forma competente (e) profissional, a serviço” do bom atendimento do cidadão (BORENSTEIN, 1999). Neste caso, uma das formas de controle da atuação das empresas seria através de contratos de gestão específicos a uma determinada área, porém abrangente quanto aos seus usuários.

Assim, SILVA (1995) salienta que “através da forma contratual (...) (busca-se) resolver institucionalmente (o conflito existente) entre a autonomia do agente implementador, essencial à eficiência microeconômica, e os objetivos mais gerais do Estado”. Isto tem como resultado “uma maior clareza das missões institucionais e uma supervisão por resultados, e não por processo, (devendo) aumentar a responsabilidade e a sensibilidade dos órgãos às demandas do público usuário”.

Portanto, “o contrato de gestão” busca implementar “uma relação entre o Governo (principal) (...) e uma organização (*agent*), responsável pela execução de” um determinado serviço que lhe foi delegado. Já ABRUCIO (1996), analisando experiências recentes da Reforma da Administração, destaca que o “modelo contratual para os serviços públicos” apresenta três pontos básicos. O primeiro diz respeito à abrangência que as “relações contratuais” têm sobre o “fornecimento de serviços públicos” entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo. O segundo ponto refere-se à “extensão das relações contratuais” ao próprio setor público. Por fim, a possibilidade de que sejam estabelecidos “contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores clientes”.

O estabelecimento destas relações é derivado de três fatores: a) em uma situação de poucos recursos, a introdução de relações contratuais “de competição e de controle” possibilita aumentar a qualidade dos serviços; b) como consequência do item anterior, a “forma contratual evita a situação de monopólio”; c) a existência destas relações contratuais permite aos consumidores “controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual” (ABRUCIO, 1996).

Existe, entretanto, um agravante nestas relações. Este refere-se ao problema da igualdade “na prestação dos serviços públicos”. Tal problema pode se agravar na medida em que houver muitos competidores buscando explorar os mesmos “equipamentos sociais”. Isto é possível devido ao fato de que, uma unidade mais bem preparada e melhor classificada, acabará recebendo mais recursos, possibilitando cada vez melhores serviços. Esta possibilidade é ótima tanto para o desempenho da empresa prestadora dos serviços públicos, como para o cidadão. Todavia, aquelas que não conseguem tal eficiência na gestão dos serviços numa mesma região, ou de um mesmo serviço em várias regiões, estarão comprometendo a qualidade destes. Neste caso, contratos poderão ser rescindidos, porém é necessário verificar corretamente todas as possibilidades de reversão deste mau atendimento.

Em vista disto, a eficiência econômica pode ser analisada através de três conceitos: aquele que busca a eficiência produtiva; aquele que busca a eficiência distributiva; e aquele que busca a eficiência alocativa. Dentro destes três conceitos, FARINA et alli (1997) consideram fundamentais os conceitos de eficiência alocativa e o de eficiência produtiva. Para a autora, a primeira eficiência fundamental, a alocativa, é possibilitada através da “equalização dos preços de mercado de bens ou serviços aos seus custos marginais de produção”. Dessa forma, qualquer variação que ocorra nesta situação irá traduzir uma perda de excedente para o consumidor. A segunda eficiência, a produtiva, é dividida pela autora em estática e dinâmica. A produtiva estática busca escolher “o processo produtivo de menor custo disponível”, via competição ou via “um sistema de incentivos apropriados”. Já a produtiva dinâmica procura adotar “tecnologias mais avançadas (para introduzir) novos produtos”, via, como anteriormente, competição ou via incentivos adequados.

De acordo com a mesma autora, nas utilidades públicas “o poder de mercado” caracteriza-se pela “falha de mercado mais relevante”. Isto posto, numa situação onde uma

firma explora “os bens ou serviços”, na falta de regulação e na iminência de barreiras à entrada, “a única restrição sobre os preços que” esta poderia praticar estaria representada pela possibilidade ou não de os consumidores poderem pagá-los, pois “na medida em que os consumidores comumente apresentam demandas inelásticas por *public utilities*, o poder de mercado potencial das empresas que atuam nesses setores é grande”. Dessa forma:

A teoria econômica sugere que as forças de mercado devem ser substituídas pela regulação econômica ou pela operação de Empresas Estatais. A regulação econômica é, em geral, implementada por uma Agência governamental, que determina a entrada e crescimento das empresas na indústria, estabelece padrões e normas de qualidade e controla preços (FARINA et alli, 1997:49).

A autora avalia, também, a existência de duas alternativas de como “lidar com o problema do poder de mercado”. O primeiro seria “a introdução de algum tipo de regulação”, impedindo, dessa forma, que a empresa estipule “os preços da maneira que quiser”. O segundo seria detectar maneiras “de introduzir mais competição no mercado”. A convivência destas opções é muito complexa, pois a imposição de preços praticados pelas firmas instaladas no mercado pode provocar barreiras a um determinado entrante potencial, prejudicando, assim, os “interesses dos consumidores no longo prazo”.

Desse modo, a competição entre firmas acaba propiciando a aproximação dos preços aos custos marginais, como também possibilita “fornecer incentivos adequados para (a) redução de custos de inovações”. Por isso, a autora constata que, sendo a regulação “a principal forma de combater o mercado”, deve também propiciar incentivos para que a firma consiga competir em condições de igualdade no mercado.

Por outro lado, ao analisar os “possíveis *trade offs* regulatórios entre concorrência e eficiência econômica”, POSSAS et alli (1997) trabalham com um conceito triplo de eficiência econômica. O primeiro, menos importante para o autor, refere-se à eficiência produtiva, que consiste “na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da planta produtiva instalada e respectiva tecnologia”. O segundo, a eficiência distributiva, considera a condição de eliminar rendas monopolísticas ou outros ganhos, através da concorrência ou qualquer outro dispositivo. O terceiro, a alocativa, é o que apresenta, para o autor, a maior controvérsia.

Baseado nisto, analisa que se chega à eficiência alocativa quando um grande volume de negociações é realizado, sem que, ao mesmo tempo, exista um aumento no benefício de

uns em detrimento de outros. Nestas condições, ao igualar-se “o preço ao custo marginal”, cria-se a “condição de equilíbrio” em firmas que atuam “sob concorrência perfeita”. Em situações onde não é verificada a concorrência perfeita, o autor sugere que “as ações regulatórias por aproximação” oferecem um bom comparativo ao “ótimo de Pareto”²⁴. Em função disto, argumenta que, com muita frequência, “a redução dos preços” é orientada conforme a redução dos custos médios. Esta redução pode vir através do surgimento “de condições estruturais”, que aumentam as pressões competitivas, ou mesmo através da implementação “de preços ou tarifas administrados direta ou indiretamente”.

De qualquer forma, o autor afirma que o objetivo principal “da atuação regulatória não é a concorrência em si”. E sim “a eficiência econômica” gerada, que acaba sendo identificada como “eficiência alocativa”. Neste contexto, existindo a possibilidade de “um aumento na concentração de estruturas de mercado”, e como consequência um aumento no “poder de mercado das” firmas líderes, o agente regulador deve impor às mesmas que repassem aos consumidores os “ganhos de eficiência” que obtiveram em função desta concentração. Além disso, a agência deve “assegurar aos usuários o atendimento a seus direitos aos serviços adequados e a uma tarifa módica” (MORAES, 1997:16).

Esta tarifa, segundo a autora, permite “ajustar o nível de entrada de novas firmas na indústria, de forma a restringi-lo ou ampliá-lo”. Para que as tarifas sejam fixadas de maneira eficiente, ela cita e analisa dois critérios que considera os mais importantes. São eles:

- a) “Taxa de retorno; e
- b) “*Price caps* (preço máximo, teto).

No método da taxa de retorno, a tarifa é estabelecida considerando um custo igual, acrescido de “uma taxa de retorno sobre o investimento realizado”. Tal critério é muito utilizado onde existe regulação de tarifas em sistemas totalmente privados, como nos Estados Unidos. Dessa forma, a agência, analisando “os níveis do investimento, dos custos e as condições de demanda, fixa preços” de maneira que permitam à firma que presta os serviços “uma taxa de retorno adequado”. Pode acontecer, neste caso, que a firma, “com o objetivo de justificar tarifas mais elevadas”, passe a utilizar “tecnologias ineficientes”. Isto

²⁴ Conforme Sandroni (1994), “termo criado por Vilfredo Pareto para designar a situação hipotética em que ninguém possa alterar sua situação social, buscando uma posição que mais lhe agrade, sem com isso provocar a mudança de outra pessoa para uma posição que não lhe agrade”.

pode provocar um gasto adicional de capital humano e financeiro na tentativa de encontrar o real valor das taxas de retorno reais esperadas pelas empresas. De qualquer maneira, as agências devem prevenir-se através de auditorias, e/ou relatórios emitidos por especialistas, na tentativa de encontrar “o real custo de capital da empresa”.

O método do “preço máximo” consiste em fixar tarifas em um “nível razoável de retorno e depois indexadas, periodicamente, à variação da inflação. Este critério faz com que o reajuste fique maior e que as tarifas sigam a “variação de um índice geral de preços”. Nestas condições:

Qualquer que seja o modelo adotado - de tarifa fixada pela concessionária, na proposta abjeto de licitação, ou de prefixação de tarifa ou de tarifa máxima -, o respeito ao princípio do equilíbrio econômico financeiro deve ser preservado, por força da Lei de concessões, cabendo ao contrato de concessão fixar, detalhadamente, as regras para o procedimento de revisão tarifária (FARINA et alli, 1997:39).

Nesta sequência, FARINA et alli (1997:68) comentam três formas “de regulação de preços”. A primeira, “regulação por custo de serviço”, tem como ponto central “a prefixação por custo médio”, tendo em vista os preços serem oriundos da “equalização de custos e receitas totais”. Aqui, as tarifas praticadas por uma empresa regulada passam por dois estágios: a) “Requerimentos de receitas”, onde o agente regulador acompanha determinados custos durante um período de tempo no mesmo instante em que estipula “o nível de estoque de capital” que será depreciado. A partir daí, a agência reguladora ajusta os custos, desprezando custos injustificáveis, através da projeção de taxas de inflação e choques exógenos. A “receita da firma” dependerá então da taxa de retorno estipulada pela reguladora mais o “nível de custo permitido”. b) Neste ponto, “a escolha do nível de preços”, o regulador opta por um nível de preços que iguale as receitas esperadas com as receitas efetivas, como também escolhe “os preços relativos dos diferentes bens ou serviços produzidos pela firma”. Dessa forma, sendo determinados os preços, estes são fixados até que haja uma nova “revisão regulatória”, a não ser que estejam orientados para sofrer reajustes automáticos, via indexação da inflação ou via “preços de insumos necessários”.

Ainda sobre a “regulação por custo de serviço”, a autora salienta que existem duas vantagens e uma desvantagem associada a esta regulação. As vantagens são: a) pelo fato de propiciar “um retorno razoável para a firma”, a regulação por custos assegura a esta “uma

oferta adequada de bens e serviços”; b) em função de equiparar receitas a custos, esta regulação possibilita bens e serviços mais acessíveis aos consumidores. Como desvantagem, ela analisa o fato de haver um relacionamento entre receitas potenciais e “custos de produção realizados ou estimados”, fazendo com que existam fracos incentivos, por parte da regulação por custos, para que a firma regulada reduza custos operacionais. Considera ainda que, por não serem monitorados sistematicamente, os custos operacionais não propiciam redução imediata nos preços quando ocorrem “reduções de custeio”. Entretanto, esta ausência no repasse da redução dos custos aos preços pode indicar que a firma está se apropriando dos ganhos obtidos, possibilitando, “assim, um incentivo para a redução de seus custos”.

Este tipo de regulação, segundo ela:

Possui certas vantagens e desvantagens. As vantagens incluem sua habilidade de assegurar uma oferta adequada de bens e serviços, ao mesmo tempo em que limita a divergência entre o que é pago pelos consumidores por esses bens e serviços, e o que efetivamente custa para reduzi-los. As desvantagens incluem os limites aos incentivos financeiros que ela fornece à firma regulada para reduzir custos de produção e ofertar melhores bens e serviços (FARINA et alli, 1997:69).

Uma segunda forma de “regulação de preços”, a “regulação por limites de preços”, permite ao agente fixar “limites máximos para todos, ou um conjunto dos bens e serviços produzidos pela firma”. Esta, ao mesmo tempo, possui a liberdade de escolha sobre quais preços irá praticar, levando em consideração estes limites. Neste caso, o regulador precisa ter o conhecimento necessário sobre as “condições de custo e demanda”, pois, se fixar “um preço baixo demais”, pode levar a “problemas de viabilidade, e, se fixar um preço alto demais, fará com que a firma passe a agir “como um monopólio não sujeito à regulação”. Portanto, “escolher o nível ótimo de preços entre esses dois extremos não é uma tarefa trivial”.

Como no exemplo da regulação anterior, aqui também a regulação fixa os preços que a firma deve praticar por “algum período de tempo”. Esta fixação difere em três pontos básicos: a) a regulação por limites busca “ser prospectiva e não retrospectiva”, pois o custo histórico que a firma apresenta “não deve servir de base para os preços futuros”; b) esta regulação permite que as firmas trabalhem com uma escala “descendente para os preços”, possibilitando-lhes um melhor ajustamento na “sua estrutura de preços relativos”; c) “a distância entre revisões regulatórias tende a ser mais exógena”.

A terceira e última forma de regulação, a “regulação por incentivos”, é propiciada através da “implementação de regras que induzem uma firma regulada a atingir metas desejadas através da concessão de algum poder discricionário, não completo, para a firma”. A partir disto, a autora argumenta três pontos que considera importantes. No primeiro ponto, “as metas devem ser claramente estabelecidas antes do desenho de mecanismos de incentivos para a regulação”. No segundo, é permitido à “firma reguladora (...) algum poder discricionário”. Por último, não é permitido à firma regulada poder discricionário completo. Neste caso, o agente regulador condiciona à firma “restrições sobre as atividades ou resultados”. Portanto, a idéia básica neste tipo de regulação seria “o compartilhamento de custos e lucros”.

Então, duas razões possibilitam que “os dois últimos itens” sejam mais desejáveis. Inicialmente, a firma tem, ou pode adquirir, “melhor informação que o regulador sobre aspectos-chave da indústria regulamentada”, como, por exemplo, “suas ações e preferências, sua tecnologia de produção”, as funções de custos e as preferências dos consumidores. Em segundo lugar, “os interesses da firma diferem daqueles dos consumidores ou da sociedade como um todo”.

4.2 - A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A partir daí, deverá ser “assegurada a participação do usuário na fiscalização e controle da concessão, bem como dos instrumentos que terá a seu dispor para reclamar e exigir o pronto atendimento aos seus direitos” (MORAES, 1997:27). Dessa forma, de acordo com a autora, “o ente regulador pode ser exatamente o espaço para disciplinar essa participação do usuário na fiscalização dos serviços concedidos”. Pelo fato de ser “o atendimento aos direitos do usuário um dos objetivos principais da prestação de serviços públicos”, é fundamental a participação da sociedade em todos os pontos que dizem respeito aos “estágios da gestão do setor”, como também “a participação ativa e direta de cidadãos na administração pública”. BANDEIRA (1999:5-6) argumenta também “que a população e/ou representantes de organizações da sociedade civil são chamados a deliberar sobre a alocação de recursos públicos destinados a investimentos”.

Neste sentido, “a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao Governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos (LOBATO, 1997:31). Assim:

A perspectiva da representação de interesses traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que vêem as políticas públicas como exclusivamente internas ao plano estatal (LOBATO, 1997:39).

Por isso, MARTES (1992:33) analisa a necessidade de considerar “a manutenção de uma autonomia relativa dos grupos populares (como) condição para o exercício de uma participação popular democrática e pré-requisito da própria democracia”. De qualquer forma, segundo ela, é necessário destacar “que as práticas participativas desenvolvidas durante a década de 80, no Brasil, dificilmente podem ser explicadas através de noções maniqueístas de autonomia”, pois “as práticas dos movimentos sociais são tidas como autônomas, independentes e transformadoras. Também é verificado em BANDEIRA (1999:9) que o estilo de atuação das políticas regionais é realizado de forma inadequada, pois, torna-se “cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas de cima para baixo, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil”.

Em vista disso, a existência ou não de “órgãos encarregados de execução de políticas (...) em pouco altera essa situação”. Seja porque, na grande maioria das vezes, a representação da comunidade é “minoritária em relação ao número de membros indicados por órgãos oficiais”, ou porque, considerando “uma base territorial muito abrangente”, fica reduzida “a eficácia real da participação e da articulação de atores” nas ações desenvolvidas por esses órgãos.

Mesmo assim, a participação de representantes “da sociedade civil nesses conselhos pode contribuir para que se expressem alguns interesses setoriais mais amplos e abrangentes”. Neste sentido, o autor desenvolve cinco idéias que procuram argumentar a “participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para o desenvolvimento”.

A primeira delas evidencia a necessidade de haver “consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados”, no momento que forem concedidos, elaborados, implementados e avaliados os “programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento”, como forma de permitir a “sua eficiência e sustentabilidade”.

A segunda, considerada a “mais abrangente, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governância e para o desenvolvimento participativo”. Um dos pontos deste argumento é o fato de que “a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações (...) (do) setor público”.

A terceira idéia vincula a participação na “acumulação de capital social”. Conforme ele, o capital social constitui um “importante fator explicativo das diferenças quanto ao nível de desenvolvimento”.

A quarta permite o estabelecimento de “conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região”.

A quinta, e última, destaca a participação da sociedade “no processo de formação e consolidação das identidades regionais”, as quais facilitam a elaboração “de consensos básicos entre os atores sociais”, tão importantes ao desenvolvimento.

Estes pontos, na sua maioria, se sobrepõem e ressaltam “dois aspectos da participação”. O primeiro diz respeito à “própria idéia de democracia” inata a estes, enquanto o segundo refere-se ao papel instrumental que eles representam, os quais são derivados “da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e (da) viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo”.

Já FINGERMAN (1992:37) salienta que, “do ponto de vista do controle social”, precisa-se levar em consideração “pré-condições institucionais e materiais...(na)...análise das políticas públicas”. A primeira “refere-se à necessidade de reforçar o processo de descentralização”. Ao analisar esta questão, o autor argumenta que, apesar de “a Constituição Federal de 1988” ter mantido o grau de autonomia tradicional, a União está tentando voltar “a concentrar em suas mãos a maior parte da receita tributária, em detrimento dos Estados, em especial dos Municípios”. Entretanto, “as políticas públicas”, especialmente aquelas que funcionam “em parceria com o setor privado”, somente terão “efetivo controle social” se mantidas as conquistas que a Constituição Federal de 1988 permitiu. Por isso, “a maior proximidade entre cidadãos e administração pública” torna as políticas conduzidas por Municípios ou Estados melhor controladas pela população. Dessa forma, para que exista uma eficiente participação popular, “a descentralização política,

administrativa e financeira deve permanecer, não apenas como uma eventual política de Governo, mas como uma política de Estado, desenvolvendo-se como processo continuado de aprimoramento”.

A segunda pré-condição diz respeito “aos aspectos materiais do aparelho de Estado”. Aqui, é fundamental “que o setor público (...) tenha capacidade de planejar, projetar, administrar e controlar as intervenções, isto é, tenha condições técnicas para a tomada de decisões”. Nesta pré-condição, o autor salienta a necessidade de se “distinguir duas dimensões de controle social das políticas públicas implementadas em parceria com o poder público”. A primeira delas, a dimensão técnica, deve permitir “o controle ou acompanhamento do processo durante todas suas etapas”, ou seja, “garantir mecanismos de controle social durante a implementação da parceria público-privado, com avaliações permanentes que permitam correções de rumo durante o desenvolvimento do processo e não posteriormente, quando não há mais possibilidade de alterações dos resultados da política”. A segunda dimensão, a política, deve possibilitar “a fiscalização quantitativa do gasto”, de maneira que possibilite alcançar as metas planejadas com um menor custo. Nesta situação, é imprescindível, além da eficiência e eficácia, que o controle político atente para “o privilegiamento da equidade ou justiça social como resultado das intervenções públicas”, pois, como é sabido, a “maximização da acumulação é o objetivo primordial do setor privado, e a maximização da equidade é princípio orientador do setor público”. De qualquer forma, é preciso perceber que, mesmo havendo divergências “entre justiça e administração da escassez ou (...) entre contabilidade ética e cálculo econômico”, a explicitação “nas decisões políticas e (transparência) para os atores envolvidos” deverá ser uma questão primordial para uma boa implementação da parceria público-privado.

A terceira e última, “o controle social”, não pode ficar dependendo exclusivamente do Poder Executivo, pelo fato de que aí “interagem os técnicos burocratas e os grupos de interesses organizados na sociedade”. Devem ser consideradas neste ponto as restrições que as “burocracias governamentais” apresentam, pois, “além de limitarem-se aos grupos organizados da sociedade civil e distribuídos em setores funcionais”, revelam-se conservadoras demais, tanto no que diz respeito à ideologia de privilégios para manter o *status quo*, como também “porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existentes”. Dessa forma, segundo ele, somente “o Poder Legislativo” poderá “garantir a participação social”, fiscalizando “tanto os aspectos políticos das obras e

serviços realizados de forma cooperativa, quanto suas dimensões técnicas, incorporando critérios avaliativos permanentes”.

Em função disso, BANDEIRA (1999:11) argumenta que “a falta de participação da comunidade é apontada (...) como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos”. A partir desta avaliação, a não participação de “segmentos relevantes da sociedade” acaba provocando falhas nas ações públicas, além de possíveis incapacidades em alcançar “os objetivos propostos”. A sociedade, de qualquer forma, deveria ser tratada “como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação destas iniciativas”, e não como simples objeto, pois, dessa maneira, a comunidade acaba não se identificando “com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras”.

Outra questão abordada pelo autor tem como enfoque “a importância dos fatores culturais para o processo de desenvolvimento”. Junto com o capital físico e com o capital humano, o capital social busca, de certa forma, explicar “as diferenças entre países e entre regiões”²⁵. Estão incluídos neste capital social “os traços culturais característicos de uma comunidade que contribuem para fazer com que seus membros se tornem propensos a colaborar na solução de problemas de interesse comum”. Para tanto, “os sentimentos de confiança” apresentam-se fortes nesta comunidade até mesmo quando:

Alguns aspectos da vida comunitária que aparentemente não têm relevância econômica direta, como a participação ativa em associações de diversos tipos - como clubes de serviços e entidades com objetivos culturais ou esportivas -, passaram a ser considerados relevantes para explicar o desenvolvimento, na medida em que ajudam a aproximar os membros da comunidade, fortalecendo os laços existentes entre eles e tornando-os culturalmente mais propensos a colaborar para enfrentar problemas comuns (BANDEIRA, 1999:20).

Desse modo, a participação social é de fundamental importância, pois:

Além das iniciativas de tipo tradicional, como a implantação de infraestrutura, as ações de fomento e os esforços voltados para a atração de investimentos privados, devem ser adotadas medidas que contribuam para a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão das comunidades, promovendo a colaboração na solução de problemas comuns e estimulando os vários atores sociais a participarem ativamente da discussão das questões de interesse público (BANDEIRA, 1999:21).

²⁵ Para um maior detalhe deste assunto ver, Robert D. Putnam (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Em função disto, começa a ficar claro que a união entre “a sociedade civil e a administração pública (...) deve ser vista como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os vários atores sociais, públicos e privados, contribuindo, portanto, para a acumulação de capital social”.

Esta questão da participação social, segundo o autor, “não pode ser encarada como” uma questão infalível, capaz de proporcionar sempre “soluções adequadas para problemas de todos os tipos”. É preciso que sejam considerados procedimentos que permitam “a tomada de decisões”. Para começar, existem certas questões que requerem abordagens diferenciadas. Como exemplo, pode ser citado o caso de serem realizadas “consultas demoradas para definir como devem ser enfrentadas situações que impliquem risco iminente para a comunidade e exijam decisões urgentes”. De qualquer maneira, “diretrizes gerais de como agir” em casos similares poderão “ser definidas de forma participativa”.

Um segundo ponto a ser considerado é o que diz respeito à “qualidade das decisões obtidas”. Conforme ele, esta qualidade irá depender da forma, do nível e da intensidade da participação da comunidade e de como ela busca “identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam”. Mesmo existindo uma participação maciça da comunidade, algumas decisões podem ser inadequadamente tomadas, em função “de deficiências de informação e de fatores negativos, como preconceitos, conflitos agudos ou falta de propensão para a cooperação”. Algumas delas podem ser resolvidas utilizando-se “procedimentos bem concebidos e organizados, que supram a comunidade com as informações técnicas necessárias para a tomada das decisões”. Também “processos mal concebidos ou mal implementados (...) podem gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade de práticas participativas”.

Junto a isto, pode ocorrer o comprometimento das “práticas participativas” devido à existência de objetivos escusos “de algum, ou alguns dos atores-chave do processo”. Tal situação pode pressupor a utilização de meios não legais na influência de discussões, no resultado “dos procedimentos de consulta”, ou mesmo no processo de promoção de “indivíduos ou organizações”. O pior resultado destas questões de má utilização de “procedimentos participativos (de) tomada de decisões”, refere-se à possibilidade de impedir “que a participação se constitua em um instrumento para estabelecer relações de confiança entre os atores sociais e políticos, destruindo, assim, sua eficácia como

mecanismo para a acumulação de capital social”. O autor lembra também um ponto importante para o estudo em questão. De acordo com ele:

Os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão (BANDEIRA, 1999:32).

Um ponto destacado por SILVA & D’ARC (1996:49), e que corrobora a questão até agora comentada por BANDEIRA (1999), diz respeito aos problemas que os cidadãos encontram. Segundo ele:

Os problemas enfrentados pela participação dos cidadãos na administração pública são inúmeros e complexos, sobretudo aqueles relacionados à percepção e às atitudes dos governantes e demais sujeitos do processo participativo, aos fatores político-institucionais que interferem no processo decisório governamental, às formas de atrair e manter o interesse dos cidadãos, aos arranjos institucionais que garantam a eficácia e a continuidade da participação (BANDEIRA, 1999:32)..

Nesta mesma questão, conforme o autor, limites e inviabilidades tornaram-se explícitos quando houve a tentativa governamental “de desenvolver experiências participativas”. Estes limites e inviabilidades colocados são: “as dificuldades de identificação do movimento popular, a existência de um setor público administrativamente improdutivo, burocratizado e com forte cultura centralizadora e setorializada, a falta de acesso dos cidadãos à informação e a não-explicitação dos canais de participação”.

Com relação à participação popular, MARTES (1992:43) conclui que existem duas formas de participação. A primeira refere-se “às formas de representação”, e a segunda demonstra “a identidade dos grupos”. No primeiro caso estudado, a autora observa que os “conselhos devem ser integrados por representantes de coletividades”, de forma que permitam que “grupos diversos (disputem) entre si o direito à representação do conjunto dos moradores”. Neste sentido, o acesso dos vários grupos até os meios de participação “exige soluções de menor custo: assembléia de moradores, reunião com grupos de representantes ou eleições que envolvem um número não muito grande de pessoas”. Entretanto, existem casos mais difíceis de serem solucionados por exigirem “representação em nível Estadual ou Nacional”.

No segundo ponto, ela ressalta que “as identidades dos grupos populares são permanentemente reafirmadas ou refeitas e a institucionalização da participação afeta diretamente as identidades já constituídas”. Dessa maneira, quando um grupo se propõe a “participar de um conselho em um órgão público”, sofre “variações de intensidade” em função de duas causas. De um lado, se apresentar propostas eficazes e tiver uma participação eficiente, torna-se “co-responsável pela política implementada pelo órgão no qual está alocado”. De outro lado, se não apresentar uma participação efetiva, “ou seja, se as suas demandas não forem incorporadas”, terá oportunidade de atuar apenas “dentro dos conselhos como expressão da voz de uma minoria contestadora”. De qualquer forma, os grupos atuantes, aqueles identificados como instrumentais de reciprocidade e os pragmáticos²⁶, buscam a participação como forma de “obter os benefícios reivindicados”. Portanto, “o conjunto dos resultados esperados e adquiridos pelos que participam das ações coletivas (...) vai muito além dos benefícios individuais, (...) (pois) adotar apenas as perspectivas individuais para explicar a participação nas ações coletivas talvez possa ser útil para explicar por que as pessoas preferem se abster, mas dificilmente poder-se-á explicar porque elas efetivamente participam” (MARTES, 1992:38).

Esta participação pode estar, de alguma maneira, ligada à questão do atendimento e dos direitos de reparação por algum dano físico ou moral. Estudando esta questão, COSTA (1998) analisa a vantagem ou desvantagem da implementação de uma ouvidoria como forma de, até mesmo, controlar ou qualificar uma empresa ou serviço. Segundo ele, “a ouvidoria é um instrumento de defesa dos direitos do cidadão-consumidor individualizado”. Neste sentido, faz uma comparação entre a atuação da burocracia com a ouvidoria. Dessa forma:

Enquanto a administração burocrática em geral é impessoal e universalista, a ouvidoria é parcial e casuística, sem perder de vista, evidentemente, o princípio da isonomia. Para funcionar adequadamente, deve ser suficientemente ágil e forte para poder atravessar toda a administração burocrática, do guichê de atendimento à autoridade máxima do serviço, e assegurar um direito ou reparar uma injustiça, na minúcia da especificidade do caso, em total comprometimento com o pleito individual (COSTA, 1998:164).

Por isso, a atuação da ouvidoria está explicada por ele em cinco pontos originários de “problemas nascidos na administração burocrática, seja ela pública ou privada”. Estes pontos são:

²⁶ Para maiores detalhes, ver MARTES (1992).

- a) “Problemas de natureza estrutural”- Relacionados com a capacidade que a “empresa, administração ou serviço” tem em oferecer certos bens ou serviços. Algumas vezes, a empresa regulada, por qualquer motivo “- capacidade instalada, financiamento inadequado ou insuficiente organização etc.”- não consegue oferecer todos os bens ou serviços estipulados. Para controlar a demanda, esta “muitas vezes passa a cobrar preços não-monetários pela prestação de seus serviços”. Se isto ocorrer em mercados competitivos, “a empresa pode perder segmentos do mercado”, podendo levá-la à falência. Considerando os serviços públicos, os quais foram “criados para assegurar direitos”, tais problemas envolvem “questões relativas à justiça, à democracia e à governabilidade”. Se estes serviços forem “insuficientes ou ineficazes, acabam por perder o conceito de equânimes que carregam”, trazendo custos sociais aos consumidores, como “desinformação, demora no atendimento (e) filas”. Assim, a ouvidoria precisa estar presente para que o atendimento seja feito de forma a propiciar equanimidade;
- b) “Problemas de natureza processual” - Relacionados com a oportunidade e a qualidade “dos bens e serviços produzidos”. Originam-se de distorções existentes no interior das estruturas e nos processos produtivos, como também da falta de perspectivas das organizações em oferecer bens e serviços que satisfaçam o cliente. Por isso, “os objetivos globais e resultados” podem não ser vistos com a devida clareza, levando os membros da organização a optarem por direcioná-los para áreas que não sejam estas. A ouvidoria entraria aí como um controlador “externo de qualidade, sinalizando a recorrência de distorções e equívocos e pedindo intervenções mais aprofundadas onde for mais necessário”;
- c) “Problemas de natureza comunicacional” - Estes formam a “base da ação das ouvidorias”. São criadas tendo em vista “que a maioria dos problemas dos cidadãos-consumidores nasce de distúrbios de comunicação”. Muitas vezes os consumidores não conseguem ou não sabem identificar quais os serviços que estão disponíveis, como também as empresas reguladas não conseguem ou “não sabem escutá-los”. É neste ponto que o trabalho da ouvidoria passa a ser de fundamental importância, devido ao fato de ser “a instância capaz de escutar a demanda, entender a natureza do pleito e explicá-lo ao provedor para que

possa ser entendido ou para que se possa justificar a impossibilidade de atendimento”;

d) “Problemas de natureza cultural” - Relacionados com o significado que empresas reguladas “e consumidores dão... (quanto à noção de) ...cidadania, direitos, universalidade, equidade, qualidade”. Como algumas vezes as possibilidades de aprimorar “a comunicação com os clientes e agilizar o processamento de suas demandas são” infrutíferas, as pequenas mudanças que ocorrem no melhoramento do espaço físico, na “modernização das instalações” e na “renovação de equipamentos” propiciam às empresas reguladas oferecer um melhor conforto no atendimento ao cliente. Entretanto, não se pode valorizar apenas a questão da aparência material, é preciso fundamentar-se principalmente em um bom atendimento social e humano ao cidadão-consumidor. Neste ponto o serviço público deixa a desejar, pois “estranho, reivindicante ou penitente, repetitivo, ignorante, ‘teimoso’ e ‘metido a esperto’, o usuário não é visto como o patrão, cliente ou a própria razão de ser da instituição que emprega os burocratas designados para o serviço público ou serviço ao público”; e

e) “Problemas de natureza política” - Referem-se a questões relacionadas com a cidadania e com os direitos intrínsecos a ela. O autor divide este ponto em três segmentos, segundo o “conceito de cidadania pleno”, utilizado por Marshall²⁷. O primeiro diz respeito aos direitos civis, os quais “estão relacionados ao exercício das liberdades individuais, (que) são os direitos fundamentais à vida, à propriedade, à liberdade de ir e vir, à igualdade perante a Lei e ao acesso à justiça”. O segundo considera que “os direitos políticos estão diretamente relacionados à participação no Governo da sociedade, através do voto livre e universal”. Por fim, relaciona os direitos sociais como aqueles que possibilitam “participar da apropriação da riqueza da sociedade, reduzindo as desigualdades e garantindo a todos um mínimo de bem-estar social”.

Destarte, “o cidadão que pode exercer apenas um ou dois desses tipos de direitos é um cidadão incompleto. Aquele que não pode exercer nenhum deles não é verdadeiramente cidadão” (COSTA, 1998:166).

²⁷ Ver T. H. Marshall, *Cidadania e Classes sociais* (1967), Rio de Janeiro: Zahar.

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 - CONCLUSÕES

A influência que o Estado tem sobre a economia precisa ser revista. As sucessivas crises, que vêm acontecendo desde o início da década de 70, tornaram o Estado cada vez mais dependente de financiamentos. A utilização destes financiamentos está voltada para as áreas de infra-estrutura, saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, entre outras. Pelo fato de ter perdido a capacidade de atender as demandas vindas destes setores, o Governo passou a permitir a exploração de alguns destes serviços à iniciativa privada, em função da reestruturação sofrida com a Reforma do Estado. A partir daí, e da aprovação da Lei que dispõe sobre concessões e serviços públicos, Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Agências de Regulação começaram a surgir para regular e controlar estes serviços delegados. Em Santa Catarina existe, tramitando na Assembléia Legislativa do Estado, projeto de Lei que visa criar a Agência Catarinense de Regulação e Controle - SC/ARCO.

A intenção da Agência é proporcionar parcerias que estejam voltadas à prestação de serviços de caráter público. Como objetivos gerais, apresenta: a) a necessidade de se enquadrar naquilo que reza a Lei 8.987; b) uniformizar as atividades voltadas ao controle e fiscalização dos serviços e; c) permitir que a população tenha meios adequados para a defesa dos seus interesses, direitos e deveres.

Dessa forma, pelo que se observou neste trabalho, a Agência deverá atuar de maneira que proporcione meios adequados e suficientes para uma boa prestação dos serviços delegados. Deve zelar para que ocorra uma acumulação de capital, por parte das empresas prestadoras de serviços, condizente com os serviços que lhes foram repassados, evitando que ocorra, dessa forma, um desequilíbrio entre aquelas que prestam os mesmos serviços em várias regiões com as que prestam vários serviços na mesma região. Isto deve ser feito no sentido de se evitar prejuízos aos usuários destes serviços, assim como evitar uma concentração exagerada de recursos e capacidades em algumas poucas empresas.

A Agência deverá procurar manter um controle e uma fiscalização efetiva e eficiente sobre os serviços delegados, para que não ocorram excessos de exploração sobre os cidadãos, já que algumas empresas podem se tornar monopolistas daqueles serviços. Ligada a este fator, está a questão da uniformização das atividades, pois a Agência deve proporcionar as condições necessárias para que as empresas prestem os mesmos serviços, quer sejam explorados por duas ou mais empresas em uma ou mais regiões.

A participação da sociedade é de fundamental importância, pois é para ela que está sendo dirigida toda esta reestruturação do Estado. Junto a esta participação, sugere-se que haja grandes debates, tendo em vista que a partir destes a sociedade poderá estar informada a respeito do que está acontecendo em termos de políticas públicas. Também deverá ser permitido que o usuário fiscalize e controle os serviços concedidos, bem como existir instrumentos disponíveis para que ele tenha pronto atendimento das suas reclamações e exigências.

Contratos de gestão devem ser implementados, de maneira que permitiam à Agência controle e atuação sobre as empresas. Estes possibilitam uma execução responsável sobre um determinado serviço que lhe foi delegado.

Do mesmo modo, a Agência precisa avaliar, de forma equânime, a questão das tarifas, pois, caso permita um valor muito baixo, pode provocar uma forte barreira à

entrada, impedindo que haja interesse por parte das empresas em explorar aquele serviço, tornando alto o custo social originado daí, vindo a comunidade a ficar sem a oferta deste serviço, tendo, até mesmo, que buscá-lo em outras regiões. Se permitir um valor muito alto, pode provocar uma grande procura pela exploração do serviço, o que aumentará a competitividade. Entretanto, irá, a princípio, encarecê-lo, podendo até mesmo fazer com que a Agência tenha que rever estas tarifas. Isto posto, o respeito ao princípio econômico-financeiro deve ser preservado.

Deverá permitir que somente empresas com denominação de Sociedade Anônima (S.A.), participem das questões relativas à prestação dos serviços. Isto é devido ao fato de que estas proporcionam uma melhor evidenciação da sua situação financeira, pois são obrigadas, através da Lei nº 6.404, de 17 de dezembro de 1.976, a publicar seus Balanços Contábeis regularmente, possibilitando acompanhamentos em sua capacidade de investimentos. Outra questão é a obrigatoriedade na emissão de relatórios periódicos, pois permitem verificar como andam os serviços prestados, se as metas foram alcançadas, se a qualidade está condizente com o previsto e se a política tarifária vem sendo cumprida. Um último ponto com relação às S.A., diz respeito a forma como deverá ser feita a fiscalização, pois, como já foi citado, a Agência deverá permitir um maior poder de cobrança sobre às empresas prestadoras de serviços.

Devido a isso, sugere-se a implantação de uma ouvidoria, pois assim a sociedade teria um mecanismo no qual pudesse fazer suas reclamações e apresentar suas sugestões, de forma isenta e transparente.

Por conseguinte, conclui-se que para haver uma atuação condigna, a Agência deverá agir conforme os seguintes pontos: a) ser independente e permitir um equilíbrio nos interesses envolvidos na prestação dos serviços; b) possibilitar incentivos que permitam uma competição de igual relação com outros mecanismos competidores.; c) procurar centralizar metas, parâmetros e ações em contratos bem definidos; d) tarifas que correspondam aos custos reais; e) transparência nas suas atividades, de forma que os usuários possam ter acesso aos padrões de serviços, metas, investimentos e direitos e; f) ter legitimidade na execução das suas funções, executando-as em conjunto com representantes de todas as áreas de interesses.

5.2 - RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se àqueles que estejam interessados nesta questão da Reforma do Estado, na questão da criação de Agências Reguladoras ou mesmo na participação da sociedade sobre as políticas públicas que aprofundem mais os estudos sobre a problemática da fixação de tarifas públicas em ambientes regulados, sobre a questão da ouvidoria como forma de permitir serviços condizentes com a sociedade, a problemática do controle social sobre determinada atividade. Enfim, existe uma abrangência muito grande de temas que podem ser objeto de estudos por muitos e muitos anos, pois esta questão da regulação está apenas começando, o que poderá propiciar ainda excelentes trabalhos de conclusão de curso daqui para a frente.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In Seminário Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, 16-17 de maio, 1996.
- ALMEIDA, Fernando G. de, SILVA, Salomão Quadros da. Considerações sobre o Estado empresário, Lei de concessões e Reformas Constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.5, p.24-50, set./out. 1996.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **IPEA**, Brasília, texto para discussão n.630, fev., 87p. 1999.
- BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação e Gestão Competitiva em Setores de Infra-Estrutura: A prova de um equilíbrio dinâmico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.4, p.47-62, jul./ago. 1999.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência**, São Paulo, ano 59, p.270-280, jan./mar., 1º trim. 1995. Legislação Federal e Marginalia.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

- _____ **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930 - 1983**. 14.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____ Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, Rio de Janeiro, n.37, p.37-57, nov. 1993.
- _____ **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. 1.ed. São Paulo: 34, 1996a. 360p.
- _____ Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista ANPEC**, n.1, ago. 1996b.
- _____ Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr. 1996c.
- _____ **A Reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. cadernos MARE da reforma do estado, v. 1, 58p, 1997.
- _____ **Reforma do Estado para a cidadania**: A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 1.ed. São Paulo: 34, 1998. 365p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Políticos do Planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. (org.). **Planejamento no Brasil**., 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1987, 184p., p.161-184.
- CASTOR, Belmiro V. J., JOSÉ, Herbert A. A. Reforma e Contra Reforma: A perversa dinâmica da Administração Pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.6, p.97-111, nov./dez. 1998.
- COELHO, Vera Schattan P. Interesses e instituições na política de saúde. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.115-128, jul./ago. 1998
- CONFORTO, Gloria. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.216-229, jul./ago. 1997.
- _____ Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p.27-40, jan./fev. 1998.

- COSTA, Sheyla Luís da. (Des)governo, (In)governabilidade ou (Des)governança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.2, p.42-74, mar./abr. 1997.
- COSTA, Frederico Lustosa da. A Ouvidoria como Instrumento para a Efetividade da Ação Pública e a Promoção da Cidadania. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p.163-170, jan./fev. 1998.
- COSTIN, Cláudia Maria. In: Seminário Reforma Administrativa e Governabilidade, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (org.): São Paulo, 24 de abril. 1995.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. v.2, Porto alegre: Globo, 1977.
- FARINA, Elizabeth M. M. Q. et alli. A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios: Princípios Gerais, Características e Problemas. In: **INFRA-ESTRUTURA: Perspectivas de reorganização; Regulação**. REZENDE, Fernando, PAULA, Tomás B. de. (Coord.). Brasília: IPEA, 1977, 133p., 43-80.
- FINGERMAN, Henrique, LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças nas relações público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: LODOVIC, E. Samek, BENAREGGI, G. (org.), **Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus Editorial, 1992. v. 1, 188p.
- FIORI, José Luiz, TAVARES, Maria da Conceição **(Des) ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993. 193p.
- FIORI, José Luiz. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, Rio de Janeiro, n.40, p.125-144, nov. 1994.
- FRANCO, Gustavo H. B. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445p., p.11-30.
- FRITSCH, Wiston. Apogeu e crise na primeira república : 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445p., p.31-72.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1991. 248p.

- GONÇALVES, Janina F.T. Política brasileira de bem-estar: Relações entre Estado, formuladores de políticas e clientela. Um instrumento analítico para a formulação de políticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.2, mar./abr., p.71-107. 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994. 318p.
- GRAHAN, Richard (1999) **Toma lá dá cá: Clientelismo na cultura política brasileira**. Disponível na internet. <http://www.braudel.org.br/papers15.htm>. 15 outubro 1999.
- GUERZONI Fº, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 47, v.120, n.1, p.41-66, jan./abr. 1996.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 320 p.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: Coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 2 ed. Rio de Janeiro, 1978.
- KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social: Algumas questões-chave. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.78-90, jan./fev. 1996.
- LAGO, Luiz A. C. do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967 - 1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445 p., p.233-294.
- LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.30-49, jan./fev. 1997.
- MACEDO, Ubiratan Borges de. **Liberalismo e Justiça social**. São Paulo: IBRASA, 1995. 242 p.
- MARQUES, Hamilton Nonato. Privatização e Qualidade dos Serviços Públicos de Infra-Estrutura: Controle Social e Participação do Consumidor. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão nº 426, junho. 1996.

- MARTES, Ana Cristina Braga. Participação Popular: Especificidades e transformações na década de 80. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 8, p.29-48, dez. 1992.
- MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p.
- MORAES, Luiza Rangel de. A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios In: **INFRA-ESTRUTURA: Perspectivas de reorganização; Regulação**. REZENDE, Fernando, PAULA, Tomás B. de. (Coord.) Brasília: IPEA, 1997, 133p, 09-42.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1986. 112p.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Notas a respeito da escola francesa da regulação. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.120-136, abr./jun. 1993.
- PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n.12, p.63-90, jun./dez. 1995.
- POSSAS, Mário Luiz. Projeto teórico da “Escola da Regulação”. **Novos Estudos CEBRAP**, Rio de Janeiro, n.21, p.195-212, jul. 1988.
- POSSAS, Mário Luiz et alli. Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-Estrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual. In: REZENDE, Fernando, PAULA, Tomás B. de. (Coord.). **INFRA-ESTRUTURA: Perspectivas de reorganização; Regulação**. Brasília: IPEA, 1997, 133p., 82-114.
- PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desempenho do Estado: Uma perspectiva *agent x principal***. In: Seminário Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, 16-17 maio, 1996a.
- _____. Nota sobre o Estado e o mercado. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.115-120, jul./set. 1996b
- SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. 7. ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1994. 375 p.

- SANTA CATARINA, Projeto de Lei nº 005/99, de 23 fevereiro de 1999. Cria a Agência Catarinense de Regulação e Controle SC/ARCO e estabelece outras providências.
- SILVA, Carlos Eduardo de Souza e. Contratos de Gestão nas Empresas Estatais: Estrutura, Problemas e Acompanhamento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.29, n.4, p. 60-74, out./dez., 1995.
- SILVA, Paulo R. Guimarães da, D'ARC, Helene Riviere. Participação social: Instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.2, p.44-70, mar./abr., 1996.
- TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento Público: De Getúlio a JK (1930-1960)**. Fortaleza: IPLANCE, 1997. 217 p.
- TENÓRIO, Fernando G., ROZENBERG, Jacob E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, p.100-125, jul./ago., 1997.
- TOJAL, Flávio, CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.50-68, jan./fev. 1997.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1977. 228 p.
- VELASCO JR., Licínio. **A Economia Política das Políticas Públicas: As privatizações e a Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: BNDES-DEPEC, textos para Discussão n. 55, mai., 1997.
- WEFFORT, Francisco. **Populismo na política brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.